九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

社会保障法領域における行政不服審査 : 「権利救済」論のための準備的考察

山下, 慎一
札幌学院大学法学部 : 講師

https://doi.org/10.15017/27336

出版情報 : 法政研究. 80 (1), pp.61-141, 2013-07-31. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

KYUSHU UNIVERSITY

社会保障法領域における行政不服審査

――「権利救済」論のための準備的考察

山下慎一

はじめに
第一章　目的・対象・分析軸
第二章　社会保障法領域における不服審査―概説
第三章　社会保険領域の不服審査
第四章　公的扶助領域の不服審査
第五章　総括
おわりに

はじめに

(1)　小川政亮が、社会保障における「権利」という観点を強調したのは、今から半世紀ほど以前のことである。[1] この議論が社会保障法学の草創期に重要な役割を果たしたことは、疑うべくもない。[2] しかし、小川に代表されるような「生存権に依拠して社会保障の狭さと低さを攻撃する権利主義的理論」は、一九八〇年代には、経済の低成長や高齢化を理由に「有効性を失ってきている」[3]との評価を受ける。さらに時代が進み、一九九五年の社会保障制度審議会勧告「社会保障体制の再構築」においては、権利性の問題は「他の諸々の政策策定指針たるべき価値基準との関係で相対化され」、「権利論のみを軸に社会保障のあり方を論じることが困難な状況」[4]が到来したと言われる。このように、社会保障を「権利」という視角から論じる行いは下火になったかのようにも感じられる。

(2)　しかしながら他方において、社会保障の「権利」に関する議論は、少なくとも二つの局面において、依然として重要かつ論争提起的なものとして存在している。

第一に、社会保障の権利を憲法（基本権）レベルで基礎づけ直そうとする試みが、近年活況を呈している。この例として、従前憲法二五条（生存権）がほぼ全面的に担ってきた社会保障の権利の抽象的な基礎付けを、それはそれとして尊重しつつ、憲法一三条（「自由」と「人間の尊厳」）によってより普遍的に基礎付けようとする菊池馨実の研究を挙げることができよう。[5] また、憲法二五条についても、社会保障制度を救貧施策と防貧施策に区分した上、その区分を同条の一項・二項それぞれと結びつけることで、一つの条文から異なるレベルの規範的意義を引き出そうとする解釈（いわゆる分離解釈論）が裁判例によって示されている。[6]

(3)　第二は、社会保障の権利の実質化とでもいうべき試みである。これらの試みのうち、特に目を引くのは、①助言・広報・情報提供に関する議論、②権利擁護という二つである。

そもそも、ある市民が社会保障に関する権利を実体法上有している（権利発生の要件に該当している・その可能性がある）としても、当該権利の存在を知らなければ、市民は当該権利を（適時に・適切に）行使できず、社会保障給付を受けることができない。①は、そのような事態をいかにして事前に防止し、事後的に救済するかという観点に基づく議論である。この議論に注目が集まったのは、児童扶養手当に関するいわゆる永井訴訟[7]を契機としてであった。近時の例で言えば、直接の社会保障給付そのものではないが、広くは障害者の福祉に関する経済上の優遇措置に関して、自治体職員の情報提供義務違反を認める判決[8]が出され、議論を呼んだ。

また、②は、認知症高齢者らに対する権利侵害の増大、自己決定権の理念の浸透、介護保険制度や民法の成年後見制度の導入などを背景として、比較的最近用いられるようになった概念である[9]。代表的な論者である河野正輝の定義によれば、「権利擁護とは、判断能力が不十分な人々（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者など）または判断能力があっても従属的な立場に置かれている人々等の立場に立って、必要な福祉サービス・医療サービス等の利用を援助し、財産を管理し、あるいは虐待を防止するなど、総じてこれらの権利行使を擁護すること」[10]であるとされる。ここでは、市民が実体的権利を有しているが、現実にはそれを適切に行使できないような場面において、その権利の行使を現実的・実際的に可能とする施策までをいかにして保障するかが問題とされている。

これら①、②の議論はいずれも、社会保障に関する実体的な権利の存在を前提とした上で、その権利の行使が単に理論的・抽象的なものに止まらず、実際に市民によって行使することができるような方途を探るものであり、いわば社会保障の権利の実質化を目指す議論であると言えよう。

(4) 以上、「権利」の視角から社会保障を論じる近年の議論を概観した。ここから分かるように、社会保障の「権利」をめぐる議論は、単純に下火になってしまったわけではないし、語り尽くされてしまったわけでもない。社会保障の権利の確立を目指したかつての議論状況が、現在では、一方で権利を基礎づける理論の深化を追求し、他方で権利の実質

化を模索する議論状況へと形を変えたに過ぎない。つまり、社会保障の権利に関して論じるべき問題は未だ残されている。

本稿もまた、上述の一連の議論と同じく、社会保障の権利に関して叙述を行おうとするものである。そして、その中でも本稿は、先に第二として挙げた権利の実質化にかかる問題を扱う。検討の対象は、権利救済と呼ばれる領域である。

次に、本稿が社会保障法領域における権利救済を検討の対象とする理由を述べる。

第一章　目的・対象・分析軸

第一節　本稿の目的

一　そもそも、社会保障が単なる慈善・恩恵や、行政の活動によって反射的に生じる利益ではなく、市民の「権利」であるということは、法的にどのような意味を有するのか。これには様々な回答があり得るが、法的な救済を受けることができるということが、その重要な一内容を成すと言えよう。つまり、「社会保障が権利であると言い得るには、その権利が侵害された場合それが法的に救済されることができなければならない」[11]。敷衍するならば、「社会保障受給権を保障するということは、その権利が、行政機関や保険者の違法または不当な処分行為において侵害された場合、その救済を求めて異議を申し立て、審査を請求し、最終的には、訴訟を提起して解決を求めると言った一連の法的争訟制度が整備されていることをも含んでいなければならない」[12]のである。

もちろん、社会保障法領域においても、行政不服審査や行政訴訟といった、一連の法的争訟（権利救済）制度が存在している。そして、これらの権利救済制度のあり方を検討する必要性が、多くの論考によって示唆されている。例えば、

生活保護法上の不服審査制度について、「行政実務の現状を勘案すると処分庁及び同一の地方公共団体の上級庁が処分を覆すことはほとんど期待できない」ため、「専門的な第三者機関を設置することを今後検討すべき」[13]との見解がある。また、同じく生活保護制度にかかる不服申立てについて、「申立件数・容認率が非常に低い」[14]との評価もある。さらに、審理の手続について、不服審査機関が中立的・第三者的立場で審理を実施していない、との批判が、実務家から提出されている。[15]

これらの議論からも明らかなように、社会保障法領域における権利救済制度の改善を検討する必要は非常に高い。それでは、どのような問題意識から検討を行うべきか。

二　先にも触れたように、社会保障法領域において第一義的に権利救済の役割を果たすのは、行政不服審査および行政訴訟である。社会保障法領域に限らず、これらの権利救済制度においては、市民と行政が対峙することになるのであるが、そこでは両者間における情報力や経済力、専門性等の大きな隔たりが問題視されることがある。[16]そして、本稿の扱う社会保障法領域においては、このような問題がなお一層深刻になる。なぜなら、社会保障給付に関する権利の救済を受けようとしている市民は、経済的、身体的、その他のニーズを生じているからこそ、社会保障給付の受給を希望しているためである。審理手続において、この市民と行政との間の力の格差をそのままにしていては、権利救済制度がその実効性を発揮できず、ひいては市民の社会保障の権利そのものが画餅に帰してしまう恐れすらある。

このように考えると、権利救済機関が、市民と行政との間の力の格差に絶えず注意を払い、必要な場合には両者の力の格差を修正するような審理手続の確立は、社会保障法領域においては、他の法領域におけるよりも一層、重要であると言えよう。これは、前出の権利擁護や情報提供義務等との類比で言えば、権利救済の実質化とも表現することができる。しかしながら、上記のような関心から社会保障法領域の権利救済を議論する論考は、日本においてはまだ手薄であると言わざるを得ない。

本研究が終局的に目指すのは、上記のような問題関心に立って、社会保障の権利（救済）の実質化に一層資するような不服審査制度の在り方を検討することである。しかしながら、そのような研究を実施するに当たっての前提（現行法制度に関する問題状況の整理）が未だ十分に整っているとは言い難い。

そこで本稿は、差し当たり、不服審査機関における市民と行政の実質的な対等化と、社会保障法領域の権利救済の実質化のための議論を実施するための、準備的な考察を実施することを目的とする。具体的には、日本の社会保障法領域における行政不服審査に関して、その歴史にも目を配りつつ、現行法制度における問題状況を整理し、今後の研究の基礎とすることを目指す。

つまり、本研究全体の最終的なテーマは、社会保障法領域における権利救済制度の実質化に向けた（比較法的観点を含む）検討であり、本稿自体の目的は、その前提としての、日本法に関する基礎的考察の実施である。

第二節　検討の対象

先に述べたように、権利救済は「一連の法的争訟制度」によって担われており、これは具体的には、行政不服審査と、裁判所における行政訴訟の二つを指す。これらは当然、いずれも重要であるが、本稿は行政不服審査を主たる検討対象とし、裁判所における行政訴訟に関しては、必要に応じて触れるにとどめる。検討対象として行政不服審査を選択する理由は、以下のとおりである。

まず、①社会保障法領域のほぼすべての法律が、不服申立前置主義を定めている。[17] その関係で、行政不服審査が、社会保障法領域においては第一次的な権利救済を担っている。また、②行政不服審査について、市民の観点から見た利点として、簡易迅速性、費用が無料であることが挙げられる。[18] 不服を申し立てる市民が、現にニーズを有しており、その

ニーズには緊急性があるという社会保障法領域の特性を考えると、このことは他の行政領域においてよりも一層強く要求される。[19] 最後に、③行政不服審査を経た後、裁判所への出訴とそこにおける三審が保障されるが、先のニーズの存在と緊急性という特性を考えると、不服申立てによって救済を得られなかった市民が、不本意にも裁判所への出訴を諦めてしまう可能性がある。この場合、権利救済を担うのは現実的には行政不服審査のみということになる。

このように、行政不服審査は、社会保障法領域においては特に、最終的な権利救済手段としての行政訴訟に勝るとも劣らない重要性を持っている。社会保障法領域の権利救済の実質化のための基礎的考察という本稿の目的からも、主たる検討対象を差し当たって行政不服審査に限定することは許されよう。

第三節　分析軸

一　次に、どのような視角から社会保障法領域の行政不服審査を分析するかを決定する必要がある。先述のように本研究の問題意識は、不服審査における市民と行政との実質的な対等化を通じた権利救済の実質化を図ることであり、そのために、不服審査機関が、市民と行政との間の力の格差に絶えず注意を払い、必要な場合には両者の力の格差を修正するような審理手続を確立することである。この枠組みにおいては、不服審査機関が審理において積極的な役割を果たすべきことが含意されている。つまり、審理手続における主張・立証等を、対峙する市民と行政（両当事者）の自由な活動に委ね（逆から言えば、彼らにそれらの活動の責任を広く負わせ）、不服審査機関が手続に干渉・介入しないことを、広い意味において当事者主義的と表現するとすれば、本稿の設定した枠組における不服審査機関は、それと対置する意味で、職権主義的機能を期待されていると表現することができよう。よって本稿は、不服審査機関が果たすべき職権主義という視角を、第一の分析軸とする（しかしながら、この職権主義という概念は幅広い法領域において用いられ

るものである上、非常に多義的である。よって、すぐ後に、本稿における職権主義の内容を定義する）。

二　このように、本稿は不服審査機関の職権主義という視角を第一の分析軸に設定するのであるが、そこにおいては職権主義を行使する主体である不服審査機関自体の性格にも注意を払う必要が生じる。不服審査機関の組織・構成が、審理の内容に影響を与える可能性については、行政不服審査制度に関して一般に強調されているが[20]、そのことを前提とすると、同機関の行使する職権主義がどのような態様をとるかということに対しても、同機関の組織・構成が影響を及ぼす可能性があるからである。

つまり、不服審査機関の実施する職権主義的審理との関係において、同機関の組織・構成という問題は重要な論点となる。そして、本稿の主たる検討対象である行政不服審査においては、この不服審査機関の組織・構成の問題は、審査対象となる（第一次的）決定を行った機関からの独立性という視角から論じるのが最も典型的な方法である。けだし、行政不服審査は、行政の作用を、同じく行政権に属する機関が審査する仕組みであり、両者が一体性を有していると不服審査機関への信頼が乏しくなる半面、両者が分離・独立していれば、信頼性は向上するというように[21]、独立性の問題が不服審査制度の信頼性いかんに対して非常に重要な意味を持っているからである。

よって、本稿では、職権主義の分析軸に続く第二の分析軸として、不服審査機関の独立性という視角を用いる（この独立性の定義に関しても、後に実施する）。その上で、これらの両分析軸を交錯させることにより、社会保障法領域における権利救済の実質化に関する複眼的な示唆を得ることを目指す。

第四節　職権主義

一　続いて、上記において保留していた、本稿における職権主義の定義を行う。それに先立ち、様々な法領域におい

て職権主義という語がどのような意味において用いられているかを瞥見しておく必要があろう。

第一の例として、刑事訴訟法学における議論を検討する。刑事訴訟法学において、職権主義とは、「裁判所が自己の責任において事実を究明する方式を言」う[22]。そして、「職権主義的刑事訴訟にあっては、実体的真実主義が刑事訴訟法の大原則とされる。実体的真実主義によれば、刑事訴訟法は犯人の処罰を目的としたものであり、従って刑事裁判において最も重要なことは真実発見であり、その目的の達成のために刑事訴訟法は最もよく真実発見ができるような手続を保障しなければならない」との思想が導かれる[23]。つまり、実体的真実の発見が、職権主義的審理の根拠とされる。この実体的真実の発見は、確かに抽象的には、犯人の処罰（積極的実体的真実）と無辜の不処罰（消極的実体的真実）を意味するものの、現実には、この両者が矛盾する場合があり得るのであり、職権主義的刑事訴訟は、その際に「無辜の不処罰を犠牲にしてでも犯人の処罰という目的を達成しようとするもの」である[24]。

しかしながら、戦後の日本国憲法のもとでの刑事訴訟法では、無辜の不処罰（消極的実体的真実）が重視され、そのために適正手続が保障されることこそ、刑事訴訟法の最大の課題となる[25]。そして、「このような適正手続の保障ということから出発すれば、刑事訴訟は当事者主義という構造を採用することにならざるを得ない」[26]。すなわち、「当事者主義刑事訴訟においては、裁判所を公平な判断者たらしめるために、職権主義のような検察官と裁判官の引き継ぎ関係は否定され、その結果、名実ともに被告人は無罪の推定を受けることが可能となり、必然的に被告人にも訴訟の主体としての地位が与えられ、被告人に無罪の立証活動を十分に保証すべきこととなる」[27]。つまり、職権主義が（積極的）実体的真実の発見と結び付けられているのに対して、当事者主義が無辜の不処罰（＝消極的実体的真実）およびそれを担保する手法としての適正手続と結び付けられている。

二　また、職権主義に関する議論の第二の例としては、人事訴訟手続法を挙げることができよう。身分関係に関する訴訟手続を規定するものとして、民事訴訟法の特別法と位置づけられる人事訴訟手続法では、「当事者の処分権主義や

弁論主義を制限し、裁判所の職権探知主義を採用して、真実を究明し実体真実の発見を図っているといわれる[28]。この議論も、職権主義と実体的真実の発見が結び付けられているという点において、（旧来の）刑事訴訟法学における議論と類似していると言えよう。

三　第三の例として、別の法領域に目を移すと、本稿の扱う社会保障法に隣接する労働法においては、不当労働行為に関する労働委員会の審査について、事件処理の遅滞と訴訟における命令の取消率の高さ[29]が問題視され、平成一六年に、同委員会の審査体制の整備のために労働組合法（以下、労組法という）の一部が改正された。この法改正においても、職権主義と当事者主義の関係について注目すべき規定が置かれた。すなわち、「労働委員会は、当事者の申立てにより又は職権で、調査を行う手続においては第二号に掲げる方法により、審問を行う手続においては次の各号に掲げる方法により、証拠調べをすることができる」（労組法二七条の七）との規定である。法律案提案理由説明によると、この規定が設けられたのは、「迅速かつ的確な事実認定を行うため」であるとされている[30]。これらのうち「的確」性に関しては、実体的真実発見という観点と通ずる部分があると考えられるが、「迅速」性という点には、労働委員会による審理の進行の管理という、職権主義のいわばマネジリアルな側面を見出すことができよう。

四　さらに、以上とは若干異なる含意をもって職権主義が語られる法領域として、少年法を挙げることができる。少年法領域には、ある個人（少年）をそのまま放置することによって本人の利益が侵害されることを避けるべく、介入・干渉する、という「保護原理＝保護主義（paternalism）[31]」の考え方が存在する。そして、「家庭裁判所における手続の全体が、保護主義の理念に基づいて構成され、進行すべきものであることから、審判手続は『職権主義』の構造をとっている。この職権主義の性格と内容についての理解の仕方が、少年法の諸規定の解釈に直接関わっている。この点に関する従来の理解は、おおむね次のようなものであった。すなわち、保護手続は、少年の健全育成に必要な国家の施策を見つけるための手続であるから、刑事訴訟のように原告としての検察官（国家）と被告人との対立関係を前提とするよ

うな対審構造になじまない。そこでは、少年は、被告人のように防禦的活動を行う当事者ではなく、家庭裁判所の調査審判を受ける者としての受動的な地位に立つ」[32]。つまり、本人のためにする介入・干渉という思想の審判手続における現れが職権主義であるとされている、と言えよう[33]。

五　以上に掲げたような各法領域における議論を参考にすると、職権主義が大略、①真実発見機能（刑事訴訟法および人事訴訟法）、②管理運営（マネジメント）機能（労働法）、③福祉的介入・干渉機能（少年法）という機能を有している（と考えられている）ことが分かる（これら①～③は、それぞれ重複することもあり得よう）。そして、本稿が職権主義という法概念を軸に据えて社会保障法領域の権利救済を検討する意図は、前述の各領域のいずれのものとも、いくらか異なっている。

つまり、本稿の言う職権主義は、例えば社会保障給付の不正受給を排除するために実体的真実を発見すること自体を第一義に置くことはないし（もちろんこれは、不正受給の排除は達成されなくてよいという意図ではない）、不服審査機関のイニシアティブによって審理が迅速に終わることのみを第一義にすることもしない（もちろん、審理が簡易迅速に終わることは、先に述べたような社会保障法領域の特性を考えた際に、とくに重要であるが）。さらに本稿は、一方当事者たる市民が、他方の当事者である行政に比して不利な立場に置かれていることは認めるが、当事者主義的要素を排し、職権主義的審理を基調とする（その限りで市民を一方的な保護の客体としての地位に甘んじさせる）ことが望ましいとは考えていない。あくまで、市民と行政という両当事者の、権利救済手続における力の不均衡の是正と、それを通じた公正な審理の達成を目指すということが、本稿が職権主義という法概念に込めようとする意図である。

よって、本稿の目的意識に適合する職権主義を定義するならば、以下のようになろう。すなわち、不服審査機関が、審理において両当事者が実施すべき主張・立証といった諸活動について、市民と処分行政庁等の間の情報力・経済力等の力の格差に絶えず注意を払い、必要がある場合には、市民に主張や証拠の提出を促し、または補完し、あるいは自ら

証拠調べを行ったりするような活動を通じて、両者の力の格差を修正するような審理手続である。本稿ではこれを、援助的職権主義と呼ぶ。

ただし、この定義は、職権主義に当事者の援助以外の機能が存在することを否定するものではないし、そのような他の機能を持った権利救済機関の積極的活動を職権主義という用語で呼称することを否定するものでもない。よって、本稿では、権利救済機関が審理において積極的・介入的な役割を果たしている場合には、それを職権主義と呼称しつつ、本稿が関心を持つ援助的職権主義と比較しながら、そこでは職権主義にどのような機能が期待されているのか（あるいは実際に果たされているのか）ということに特に注意を払って検討を行う。

六　以上のような本稿における職権主義の定義づけに関連して、①職権主義の分類、および②当事者主義との関係の二点に関して付言する。

まず①についてであるが、審理における職権主義は、一般に二つに分けられる。第一が、職権証拠調べであり、これは当事者が主張したが立証していない事実に関して、不服審査機関が当事者の申立をまたずに自ら、その事実を裏付ける証拠を収集するものである。[34] 続いて、第二が、職権探知であり、そもそも当事者が主張すらしていない事実に関しても、不服審査機関が職権において、論点として取り上げたうえ、その事実を裏付ける証拠を自ら収集するものである。[35]

次に、②についてであるが、現実の不服審査制度の分析にあたっては、当事者主義と職権主義の関係を、互いを完全に排斥しあうようなものと捉えるべきではないと考えられる。純然たる当事者主義・職権主義に基づく制度を想定することは理論上は可能かもしれないが、現実の制度においては、相対立する主体（市民と行政）と、判断を行う者（不服審査機関）が存在しているのが常であるから、いずれかが完全に手続全体を掌握するような、純粋な当事者主義または職権主義がとられることは、構造上あり得ない。[36] つまり、同一直線の両極に当事者主義と職権主義が存在しており、現実の制度はその直線のいずれかの部分に定位していると考えるのが現実的である。[37] 本稿では、以下の叙述において、あ

る制度を「より当事者主義的である」、あるいは「より職権主義的である」などといったような、幾分曖昧ともとれるような相対的評価をなすことがあるが、それは概念の特性上、そうせざるを得ないものと考えられる。

また、職権主義という概念が法領域によって多義的に用いられていたことは上述のとおりであるが、同概念が国によってもまた様々である可能性もある。本稿は、比較法研究を実施するための準備的な考察を実施することを主眼とするため、本稿において比較対象国を選定することはしないが、比較対象とする国を確定した後に、再度、日本と当該比較対象国との間で、職権主義の概念の調整を行う必要があろう。

第五節　独立性

一　次に、第二の分析軸として設定した独立性に関して、その意味内容を検討した上で、本稿における定義を行う。

まず、不服審査機関の独立性といった場合に、何からの独立を論じるのか、ということを検討する必要がある。本稿が主たる検討対象とする行政不服審査においては、この独立性は基本的には行政庁からの審査機関の独立という観点で論じられるが、現在の社会保障法領域においては、その定式のままでは十分ではない可能性がある[38]。

日本において、「『社会保障法』の概念定義を初めて積極的に行ったと評価できるのは、荒木誠之である」[39]とされる。荒木は、社会保障法は、「国が、生存権の主体である国民に対して、その生活を保障することを直接の目的として、社会的給付を行う法関係」[40]と定義する。この社会保障法の伝統的な定義では、社会保障の実施・責任主体は国家に限定されている[41]。しかしながら、主として社会保険を研究対象とする加藤智章や倉田聡らにより、社会保障制度の主体は国家のみに限られないという批判が有力に展開されてきた[42]。さらに、公法学者の太田匡彦も、ドイツ社会保険を研究対象として社会保険における自治という要素に着目している[43]。これら諸説からは、社会保険システムにおける保険者を、通常

の行政と単純に同一視することはできないということが分かる（もっとも、岩村正彦が指摘するように、現実には、日本においては「社会保険全体としてみると、自治の側面、とりわけ被保険者の参加の側面は非常に弱い」[44]のかもしれないが）。

そうすると、社会保険を含む社会保障法領域において、不服審査機関の独立性を論ずる場合に、一律・単純に「行政からの独立性」という定式を立ててよいかという点は大きな論点となろう。しかし、この問題を論じるにあたっては、社会保険の自治という概念が、権利救済（つまりある被保険者に権利を付与すべきか否か）の問題までも、当該社会保険（保険者）の内部で処理すべきことまでを含意するのか、それとも社会保険の自治と権利の救済はあくまで別個の問題なのか、という難問とも向き合う必要が出てくる。さらに、このことは、不服審査機関に利益代表メンバーが含まれている場合において、そのことを法的にどう評価すべきか（不服審査機関の第三者性の問題なのか、それとも保険者・被保険者の参加、すなわち自治という問題なのか：この両者は両立するようでも、アンビヴァレントであるようにも感じられる）、という難問とも関わる。

これらの問題群に関する詳細な検討は他日を期すとして、本稿では差し当たり、当該社会保障制度を管理運営する主体からの不服審査機関の独立性を論じる、という定式を用いることとする。つまり、行政とは別個の保険者が制度上想定されている場合には、当該保険者からの不服審査機関の独立性の問題を論じることとなる[45]。そして、上記の社会保険の自治や利益代表といった問題に関しては、基本的には、本稿の言う独立性の観点からみた場合にどのように評価されるか、という限りにおいて検討をなすにとどめる。

二　独立性の評価の指標としては、不服審査機関の構成員の任免に関する仕組みや独立した職権行使の保障の有無、あるいは職員の任免、機関の運営にかかる費用負担などが考えられよう。さらに、独立性の評価指標とは直接に関わらないように感じられる論点（例えば、裁決の公開・非公開等）であっても、広い意味で権利救済のあり方に関わるもの

は、それが不服審査の制度設計に影響を与えている可能性があるため、適宜検討することとする。

第二章　社会保障法領域における不服審査―概説

第一節　検討対象とする制度

一　社会保障法を制度論的に体系化すると、社会保険、社会手当、社会福祉、公的扶助の四つの部分に分けることができる。これらのどの部分も重要であることは言うまでもないが、本稿において多岐にわたる法制度のすべてを検討対象とすることは困難である。そのため、本稿では、検討の対象を社会保険と公的扶助（生活保護法）の二つに限定する。さらに、社会保険の中においても、年金及び医療に関する代表的な社会保険制度、つまり具体的には国民年金、厚生年金保険、健康保険、国民健康保険に、検討対象を限ることとする。

社会保険を取り上げるのは、社会保険が社会保障法制の中で歴史的に中核的な地位を占め、また現在でも同じく中心にあると考えられるためである。また、公的扶助を取り上げるのは、最低限度の生活維持機能を担う実体制度としての重要性に加えて、我が国において公的扶助を担う生活保護法における不服申立ての制度が、本稿の問題関心から見て、数多くの議論すべき点を含んでいると考えられるためである。

すでに述べたように、日本において、社会保障法領域の権利救済制度について考察を行った論考はそれほど多くない。そのため、本稿による検討では、法規定や制度の沿革を主たる手がかりとして検討を行うことになる。

二　検討に際しては、序章において設定した二つの分析軸を用いる。すなわち、一つは、不服審査機関が、行政庁（あるいは社会保障に関する給付を実施する主体）からどの程度独立しているか、という視角である。ここで言うとこ

ろの独立性には、組織上の独立性や、職権行使に関する独立性など、質的に多様なものがあり得るため、それらを整理しつつ提示することを目指す。

いま一つは、不服審査機関における審理において、どのような手続が取られているか、という視角である。具体的には、書面審理か口頭審理か、当事者主義的な審理様式か、それとも職権主義的な色彩が強く表れているか、という観点がある。

本編の最後では、これらの二つの分析軸がどのような関係にあるかに関する検討結果を提示する。これによって、本稿が目的とする、権利救済制度の実質化の議論に向けた前提の整理という作業が達成されるものと考えられる。

第二節　行政不服審査法

一　社会保障法に関連して生じる法律関係には、いくつかの種類が存在し、それらはいずれも重要である。しかし、それらの中でも、市民にとって、社会保障給付を受ける地位を得られるか否かという点は基本的重要性を有しており、その意味で、社会保障法における法律関係の中核をなすのは、行政庁ないし保険者（序章において検討したように、これら両者を併せて以下単に行政庁と言う場合がある）による、給付に関する決定を巡る場面である。この場面では、行政庁が、私人に対して、公権力の行使としての処分を行うという構図が成立する。ゆえに、社会保障法に関する権利救済の大部分は、行政庁の処分に不服を持つ私人が、当該処分を争うという図式となり、これは行政法の一領域としての行政救済法に包摂される問題となる。

二　本研究は、社会保障法領域における権利救済全体を視野に収めた議論を志向しているが、その中でも中心的な問題関心は、通常裁判所における訴訟に至る以前の段階の権利救済制度である。そのため、行政救済法の領域の中でも特

に、行政上の不服申立てを主たる検討対象とすることとなる。つまり、実定法を挙げれば、行政不服審査法（以下、行審法という）の領域にかかる、行政機関への不服申立ての問題である（以下、行審法上の不服申立てを審理する行政機関を審査庁という）。

行審法による審理のあり方を本稿の関心の範囲で触れると、以下のようになっている。①書面審理が原則とされるが（行審法二五条）、審査請求人等の申立てがあった場合には、口頭で意見を述べる機会が付与される（同二五条一項ただし書）。しかし、この場合、対審構造の採用や公開までは要求されていないとされる。[46]

さらに、②審査庁は、職権により、適当と認める者を参考人として陳述させることができるなど、職権証拠調べを許容する規定が置かれている（行審法二七条～三〇条）。しかし、職権証拠調べを超えて、当事者の主張しない事実を職権で取り上げて審理を行う職権探知主義までを認めるかは、法文上は明らかではない。この点につき学説は、行審法は職権探知を認めている（しかしそれは義務ではない）と解している。[47]

三　それではなぜ、司法裁判所制度とは異なる形の、行政上の不服審査制度が設けられているのか。

行政上の不服申立てのメリットとしては、①簡易迅速性・手続の柔軟性、②行政内部の自己統制であるため、処分の適法性のみならず当・不当にまで審査を及ぼすことが認められること、③行政が自己の処分を見直す機会を得ること、④大量に生じる紛争のスクリーニングによる裁判所の負担軽減が挙げられる。[48] このうち、市民にとっての便宜にかかるのは①ないし②である。[49] そして、社会保障法領域（特に社会保険）に関しては、④の事情が一層当てはまると言われる。[50]

これらのメリットに対して、行政上の不服申立ての欠点としては、①不服審査機関が本質的に行政機関であることから、裁判所よりも第三者性・信頼性が劣ること、[51] ②手続の簡易さから、同じく裁判所よりも信頼性が劣ることなどが挙げられる。[52]

第三節　社会保障法領域における行政不服審査の特殊性

以上のように、裁判前の権利救済としての、行政機関に対する不服申立ては、行審法によって一般的に規定されている。しかしながら、社会保障法領域においては、個々の法律ごとに、行審法の規定とは異なる特殊な仕組みが採用されていることが多い。行審法の適用関係を、社会保障法の制度論的体系と対応した形で大まかに分類すると、①行審法の規定の多くを適用しないこととする特別法を設けている社会保険、②個別の法律の中に、行審法の一部を修正するような特例規定を有する公的扶助と社会手当、③行審法が全面的に適用される社会福祉、という図式を描くことができる。(53)

社会保障各法で特別の不服申立制度が設けられている理由は、当該法律がどのような不服申立制度を設けているかとの関係を無視して論じることはできない。言い換えると、各々の法律・制度によって、特殊な不服申立て制度を設けた理由づけは異なる可能性がある。そのため、以下で各法の設けた制度を検討していく中で、特殊な制度が設けられた理由について触れることとする。

第三章　社会保険領域の不服審査

第一節　社会保険審査官・社会保険審査会

社会保険に属する法制度のうち、国民年金、厚生年金、健康保険等の各法は、社会保険審査官および社会保険審査会への審査請求・再審査請求を定めている（国民年金法一〇一条以下、厚生年金保険法九〇条以下、健康保険法一八九条以下など）。社会保険審査官および社会保険審査会に関して規定した法律は、社会保険審査官及び社会保険審査会法

（以下、社審法という）である。ただし、国民年金、厚生年金、健康保険等の各法において、歴史上、当初から権利救済機関として社会保険審査官及び社会保険審査会という仕組みが用いられてきたわけではない。すなわち、当初は、それぞれの社会保険制度ごとに独自の不服審査の仕組みが設けられていた。そこで、現行社審法を検討するに先立って、社会保険領域においていかなる不服審査の仕組みが存在し、それらがどのように展開したかという歴史を概観する必要がある。その際、上記三制度のうちで最も長い歴史を有する健康保険制度を例にとることとする。なお、以下の叙述に際しては、本稿の問題関心に即し、機関の独立性に関する諸規定、および審理手続に関する諸規定という二つの視角を中心に据える。

一　歴史―健康保険法を例にとって

（一）一九二二（大正一一）年に制定された健康保険法では、不服申立ての方法は以下のように定められていた。保険給付に関する決定を争う場合と、保険料その他の徴収金の賦課・徴収にかかる処分を争う場合とで、方法が異なっているため、それらを分けて論じる。

(1)　保険給付に関して

まず、保険給付に関して検討する。保険給付に関する決定について不服がある者は、「第一次健康保険審査会」に審査を請求し、そこにおける決定に不服がある場合は、さらに「第二次健康保険審査会」に審査請求を行う。その決定になお不服がある場合は、「通常裁判所」に対して訴えを提起することができる（以上、法八〇条）。当時の社会局長官である長岡隆一郎は、健康保険審査会の性格を、「一種の簡易な裁判所であ」[54]ると説明している。

健康保険審査会の組織、および審査に関する必要事項は、「勅令」によって定められる（法八三条）。この勅令にあたるのが、健康保険法施行令（以下、施行令という）であり、施行令には以下の定めがある。

①組織・構成にかかる共通規定

第一次・第二次（さらには後述の第三次）健康保険審査会共通の規定として、以下のような定めがある。健康保険審査会はいずれも、内務大臣の監督に属し（施行令一〇二条）、会長及び委員から組織される（施行令一〇四条）。いずれの場合も、健康保険署の職員は健康保険審査会の委員になることができず、各健康保険審査会間での委員の兼務も禁じられている（施行令一〇八条一項・二項）。健康保険署の職員を健康保険審査会の委員から除外する理由は、当該職員は「保険給付に関する決定を為す者にして寧ろ被告の地位にある者であ」り、このような地位にある者に審査をさせるのでは審査の公正を期し難いためである、とされる(55)。委員の任期は三年間であるが、「特別ノ事由」がある場合には、委員を任期中に解任をすることも妨げられない（施行令一〇九条本文および但書）。

健康保険審査会には、会長の指揮を受けて庶務を整理する「幹事」（施行令一一一条）と、会長及び幹事の指揮を受けて庶務に従事する「書記」（施行令一一二条）が置かれる。

②第一次健康保険審査会の組織・構成

第一次健康保険審査会の委員の構成は、官吏・公吏または学識経験者二名または三名、被保険者を使用する事業主二名または三名、被保険者二名または三名であり、いずれも同数でなければならない（施行令一〇六条一項、四項）。第一次健康保険審査会の委員の任命は、内務大臣が行う（施行令一〇八条）。会長は、内務大臣の奏請によって、官吏・公吏または学識経験者の委員のうちから、内閣が任命する（施行令一〇五条一項）。学説によると、官吏・公吏または学識経験者の委員のうちから会長を選任するのは、当該委員は他の委員よりも一層、利害関係がなく公平な第三者であることが期待されるためである、と説明されている(56)。

第一次健康保険審査会の幹事は、健康保険署の職員の中から内務大臣が任命し（施行令一一一条）、同じく書記は、同署の判任官の中から内務大臣が任命する（施行令一一二条）。

③第二次健康保険審査会の組織・構成

第二次健康保険審査会の委員の構成は、官吏・公吏または学識経験者、被保険者を使用する事業主、被保険者のそれぞれについて三名ずつであり（施行令一〇六条二項）、委員の任命は内務大臣の奏請により内閣が行う（施行令一〇八条）。会長は、内務大臣の奏請により、内務部内の高等官の中から、内閣が任命する（施行令一〇五条二項）。

第二次健康保険審査会の幹事は、内務大臣の奏請により、内務部内の高等官の中から内閣が任命し（施行令一一一条）、同じく書記は、社会局の判任官の中から内務大臣が任命する（施行令一一二条）。

④健康保険審査会における審査手続

健康保険審査会の審査は、書面審理が原則であるが、必要があると認められる場合には、口頭審問を実施することは妨げられない（施行令一一六条一項本文および但書）。口頭審問が許容されたのは、手続に不慣れな被保険者の便宜を図るためとされ[57]、この場合の口頭審問は民事訴訟におけるような厳格な意味のものではないとされる[58]。審査は非公開であるが、口頭審問は公開である（施行令一一八条一項本文および但書）。審査の決定は理由を付し、文書によってなされる（施行令一一九条）。健康保険審査会は証拠調べを行う（法八五条）。この証拠調べに関しては、当事者の申立てにかかるもののみならず、健康保険審査会が必要と認める際には、進んで必要な証拠を収集することができるとの解釈が示されている[59]（職権証拠調べの肯定）。健康保険審査会による証拠調べでは、証人が出頭しない場合にも罰金を科したり、勾引したりすることは許されない（法八五条三項）。関係官吏は、審査の便宜のため、健康保険審査会の請求により、あるいはその承認を受け、審理に出席して意見を述べることができる（施行令一一九条）。

(2)　保険料その他の徴収金に関して

続いて、保険料その他の徴収金の賦課・徴収にかかる処分に関しては、当該処分を行った保険官署、または健康保険組合を監督する保険官署に訴願を行う。そして、当該裁決に不服がある場合は、主務大臣に対する訴願、または行政裁

判所への出訴を行うことができる。この場合、保険官署は第二次健康保険審査会の審査を、主務大臣は第三次健康保険審査会の審査を、それぞれ経なければならない（以上、法八一条）。つまり、ここでは、第二次健康保険審査会と第三次健康保険審査会が、それぞれ保険官署（社会局長官）と内務大臣の諮問機関とされている。[60]

第三次健康保険審査会の組織・構成は、上述の第二次健康保険審査会とほぼ共通であり、官吏・公吏または学識経験者、被保険者を使用する事業主、被保険者のそれぞれについて五名ずつであること（施行令一〇六条三項）、会長には社会局の長官が当てられること（施行令一〇五条三項）という相違点があるのみである。

(3)　健康保険審査会が設置された理由

それではなぜ、通常裁判所とは別に健康保険審査会という特別の機関が設置され、しかもその審査を前置しなければ、裁判所への出訴を禁止するとする制度設計が採られたのであろうか。一九二二年三月一五日の衆議院本会議では、特別委員会における健康保険法案の審査の経過が報告されており、その中で、健康保険審査会に関しても下記のような言及がなされている。「争議の審査に付ては健康保険審査会と云ふものを設けて、普通の裁判手続に依る以外に、迅速に簡単に審査せしむる為に、此委員会を設けることになって居ります」[61]。つまりここでは、健康保険審査会の必要性につき、迅速性、簡易性の二点から説明がされている。[62] さらに同月二五日の貴族院本会議においては、簡易・迅速な審理は「保険者及び従業者の権利を保護したい」という意図のものであることが言及されている。[63]

これに対して学説は、迅速性・簡易性に専門性を加えた三点から、以下のような説明を行っている。

第一に、迅速性に関してである。健康保険法上の保険給付は、その性質上、迅速に支給される必要があり、紛争の解決に長い時間がかかってしまうと、被保険者は甚大な困難に陥ってしまうので、最も迅速に解決される必要がある。これに対して、通常裁判所の裁判は判決までに多大の日数を要し、被保険者やその家族の保護を全うできない。[64]

続いて、簡易性に関しては、以下のように説明される。被保険者は訴訟手続に慣れていないので、争いに際しては簡

単な手続が要求される。通常の民事訴訟の手続は煩雑である上、多額の訴訟費用がかかる。よって、その手続を簡易にするとともに、訴訟費用も要しないようにしなければならない。[65]

最後に、専門性については、保険給付に関する争議が一般民事事件と異なり、特殊であるので、健康保険その他の労働事情に通暁する者に審査をさせることが適当であり、諸外国の立法例でも特別な審査機関が設けられている。[66]

(4) 行政裁判所と民事裁判所

当時の日本は、民事裁判所と行政裁判所を有しており、保険料その他の徴収金にかかる争いに関しては、行政裁判所の管轄となることが明かされている。それにもかかわらず、保険給付に関する争いが民事裁判所に付される理由は、①保険給付が急を要するため、行政訴訟では日数がかかりすぎること、②行政裁判所が東京に一か所しかなく、アクセスしにくいこと、③保険給付が金銭給付であるため、私法上の権利と類似していること、④行政訴訟の中でも金銭に関する訴えは民事訴訟で争うことを認める先例があること、の四点によって説明されている。[67]

（二）一九三四（昭和九）年に、健康保険法が改正される。この改正は、従前、工場法または鉱業法が適用される労働者に限定されていた同法適用対象者を、いわゆる「ブルーカラー労働者」の一般に拡大するためのものであった（以下、一九三四年法という）。同法による不服審査にかかる改正点としては、昭和六年三月二日付保規二五条によって、審査請求は代理人を以てなすことができないこととされた点、および、保険料その他の徴収金に関する争いにつき、従前の健康保険署が廃止され、健康保険事務が地方庁に移管された関係上、[68]訴願の対象から社会局長官が除外された（一九三四年法八一条）点が挙げられる。

（三）その後、一九三九（昭和一四）年には職員健康保険法が制定される。従前、健康保険法の対象はブルーカラー労働者に限定されていたのに対し、同法は、ホワイトカラー労働者をも対象としていた。

同法（及び同法八四条の委任を受けた勅令である同法施行令）においても、健康保険法とほぼ同様の不服審査制度が

作られた。法がこのような不服審査制度を設けた理由としては、通常裁判所における訴訟や訴願・行政訴訟の手続が複雑であること、確定までに長い年月と多額の費用がかかること、裁判官は社会保険に関する知識経験が乏しいことが挙げられている。[69] これらは、健康保険法における不服審査機関の設置の理由と異ならない。

（四）一九四一（昭和一六）年委員会等の整理等に関する法律

一九四一（昭和一六）年に、委員会等の整理等に関する法律が制定され、健康保険法上の不服審査機関に変更が加えられるとともに、他の社会保険各法（国民健康保険法、職員健康保険法、船員保険法等）における不服審査機関との統合が図られた。

同法の立法趣旨は、各法によって設置されている委員会・審議会等がすこぶる多数に上っており、そのせいで行政事務の処理が煩雑化しているため、今日でもなお必要な機関のみを残すとともに、合計の数をできる限り減らすことである。[70] さらに、社会保険各法の不服審査機関を統合しようとする趣旨は、これら諸法は社会保険という大枠においては共通であることから、これら諸法における委員会を整理し、単純化することである。[71]

(1)　健康保険審査会から地方・中央社会保険審査会へ

健康保険法に関して検討すると、委員会等の整理等に関する法律三二条によって、第一次健康保険審査会が「地方社会保険審査会」に、第二次および第三次健康保険審査会が「中央社会保険審査会」に変更された（健康保険法八〇条、八二条、八三条～八五条）。

従前の健康保険審査会に関する詳細は、健康保険法施行令および同施行規則によって規定されていた。これに対し、新たに設けられた地方社会保険審査会および中央社会保険審査会は社会保険一般を管轄する機関となったため、両審査会に関する内容は、社会保険審査会規定（以下、単に規定という）および社会保険審査会規定施行規則によって、健康保険法と離れて別個に定められている。具体的な規定は、以下のとおりである。

①組織

社会保険審査会は、厚生大臣の監督に属し（規程一条）、地方社会保険審査会と中央社会保険審査会からなる（規程二条）。地方社会保険審査会は各府県に設置され（規程三条一項）、中央社会保険審査会は厚生省に置かれる（規程三条三項）。地方社会保険審査会の会長には地方長官、中央社会保障審査会の会長には保険院長官が当てられる（規程五条）。

地方社会保険審査会の委員の構成は、関係各庁高等官または学識経験者三～五名、各種社会保険の被保険者を使用する事業主四～六名、同被保険者六～八名、国民健康保険組合の役員二名、医師・歯科医師・薬剤師各二名である（規程六条一項一～五号）。地方社会保険審査会の委員は厚生大臣によって命じられる（規程八条）。

中央社会保険審査会の委員の構成もほぼ同様であるが、国民健康保険が同委員会の管轄に入っていない関係上、国民健康保険関係者が委員に加わらず、代わりに労働災害扶助責任保険関係者が委員に加わる[72]。つまり、中央社会保険審査会の委員は、関係各庁高等官または学識経験者、事業者代表者、労働者代表者それぞれ一二名の合計三六名である（規程七条）。中央社会保険審査会の委員は厚生大臣の奏請によって内閣が命じる（規程九条）。

社会保険審査会の委員の任期は、官吏たる委員のほかはいずれも三年であるが、特別の事由がある場合には任期の途中でも解任できる（規程一〇条）。扱う問題の種類・性質に応じて、当該問題に関係のない委員が議事に参加できないことは、従前の規定と異ならない（規程一二～一五条）。

また、従前と同様に、社会保険審査会には幹事あるいは書記が置かれる（規程一六条ないし一七条）。

②手続

社会保険審査会における審理の手続に関しては、従前の健康保険法時代とほぼ変化がない。

(2) 検討

この時期には、社会保険各法の不服審査機関全体を統合しようという試みが実施されたことが興味深い。しかしなが

ら、後にこの試みはとん挫する（具体的には、国民健康保険の不服審査機関が別個に設けられる）こととなる。

（五）一九四二（昭和一七）年には、従前の健康保険法と職員健康保険法を統合したうえ、被保険者の範囲の拡大や保険給付の改善、保険施設の拡充等を達成すべく、健康保険法の改正が実施された（以下、改正後の健康保険法を単に法という）。しかし、同法上の不服審査の制度（「第六章　審査の請求、訴願及訴訟」）に関しては、保険料その他の徴収金の賦課・徴収に関する訴願や行政訴訟等においては、健康保険組合を行政庁とみなすという規定（法八四条の二）が新設されたにとどまる。

（六）続いて、一九四八（昭和二二）年には、従前の地方社会保険審査会が「保険審査官」に、従前の中央社会保険審査会が「社会保険審査会」に改められるとともに、制度の内容面に関しても修正が加えられた。この改正は、健康保険法の一部を改正する等の法律（昭和二二年法律四五号）によってなされたものであるが、同法は、労働者災害補償保険法の成立に伴い、健康保険法の内容を一部改正するための法律である。同法によって、不服審査制度に加えられた改正の要旨は、以下のようなものである。

(1)　保険審査官

まず、従前の地方社会保険審査会に替えて、保険審査官が、新たに第一審としての審査を担うことになった。つまり、合議制の審査機関に替えて、独任制の審査機関が設けられたということである。保険審査官に関しては、法律に、以下のような規定が置かれている。

保険審査官は、必要と認められるときには、保険給付の決定に関して、職権で審査をすることができる（改正後の健康保険法（以下、単に法という）八二条の二第一項）。この場合、保険審査官は、当該決定を行った保険吏員に対して質問をしたり、事業主または被保険者に対して質問をしたり出頭させたりすることができる（法八二条の二第二項）。ただし、保険審査官の職権による審査の開始以外に、従前通り、市民は保険審査官による審査を請求しうる（法八〇

条一項）。

また、法によって規定されていない詳細に関しては、保険審査官並びに社会保険審査会及び地方社会保険審査会規定（昭和二二年一一月一一日厚生省令第二四〇号：以下、単に規定という）が定めを置いている。すなわち、保険審査官は都道府県ごとに置かれ（規程二条）、二級の地方事務官がこれに充てられる（規程三条）、審査の請求は口頭または書面によってなすことができる（規程五条一項）などである。

(2) 社会保険審査会

第二審としての社会保険審査会の構成は、被保険者代表、事業主代表、公益代表それぞれ同数を、主務大臣が委嘱することとされ（法八三条）、委員の数は具体的には、被保険者代表、事業者代表、公益代表それぞれ三名ずつとされた（規則一六条一項一～三号）。委員の任期は三年である（規則二〇条一項）。社会保険審査会は厚生大臣の監督に属し（規則一四条三項）、厚生省におかれる（規則一五条一項）。社会保険審査会には、それぞれ厚生大臣の任命によって、庶務の整理のために幹事が、庶務に従事する者として書記が置かれる（規則二一条一項、同二二条一項）。審査の請求は書面でも口頭でも可能である（規則二四条）。

(3) 検討

ここでは、第一審が従前の合議制の機関から独任制の機関へと変更されたことが注目に値する。このように独任制の保険審査官制度を設けた趣旨は、「迅速且適正な審査決定を図るように」し、[73]「給付の適正迅速を促進」[74]することであるとされる。

また、第一審の保険審査官の職務に関して、職権による審理の開始を定めた点も特徴的である。

なお、審査請求を前置した後の、訴訟提起の場合に関して、裁判所を指す条文上の表現が「通常裁判所」から「裁判所」に改められた。

（七）翌一九四九（昭和二三）年には、昭和二三年法律第一二六号により、健康保険法の一部改正が行われた。同法による改正では、第一審たる性質の保険審査官は従前どおりで維持されたものの、中央の社会保険審査会が再び「健康保険審査会」という名称に変更された。さらに、同法制定の際に同時に実施された、厚生年金保険法および船員保険法の改正によって、健康保険法においてと同様に、一審としての保険審査官はそのままに、二審としての中央の機関がそれぞれ厚生年金保険審査会、船員保険審査会とされた[75]。すなわち、一九四八年の法改正によって、社会保険審査会として一旦は統合された、社会保険各法における第二審としての不服審査機関が、再び、各法ごとに分立することになったのである（しかも、第一段階の保険審査官は各法で共通している）。

保険審査官および各審査会に関する詳細な規定は、保険審査官並びに健康保険審査会、国民健康保険審査会、船員保険審査会及び厚生年金保険審査会規定（昭和二三年政令第二七四号：以下、単に規則という）において定められている。健康保険審査会に関する規定は、従前とそれほど変わりがない。

（八）続く一九五〇（昭和二五）年には、不服審査のための独立した法典が作られる。

(1)　保険審議会、社会保険医療協議会、社会保険審査官及び社会保険審査会の設置に関する法律

一九五〇（昭和二五）年には、保険審議会、社会保険医療協議会、社会保険審査官及び社会保険審査会の設置に関する法律（昭和二五年法律第四五号：以下、単に法という）が制定された。これにより、不服審査のための機関に関する詳細な規定は、健康保険法から分離されることになる。

具体的には、従来から健康保険法、船員保険法、厚生年金保険法に共通の第一審としての不服審査機関であった保険審査官が、社会保険審査官と改称されるとともに、第二審としての不服審査機関が、上記の三保険に共通の社会保険審査会として統合された。

当該立法の趣旨は、健康保険、船員保険及び厚生年金保険の各法に置かれていた不服審査機関を統合し、審査に当

たって「総合的な判断をする実益を附加すること」[76]、「各保険行政に一貫性を持つこと」[77]と説明されている。この統合によって、審査官・審査会の設置に必要な予算を減らすことができる上、仕事の面では統合によって利益が生じるとされた[78]。

社会保険審査官は、各都道府県におかれ、二級の地方事務官のうちから厚生大臣が任命する（法二二条一項および二項）。

社会保険審査会は、厚生省に置かれ（法二三条）、上記三保険の被保険者を代表する委員、同じく事業主および船舶所有者の利益を代表する委員、公益を代表する委員それぞれ六名、計一八人の委員によって組織される（法二四条一項一～三号）。委員は厚生大臣によって任命され（法二四条二項）、非常勤であり（同三項）、任期は三年である（法二五条）。

(2) 社会保険審査官及び社会保険審査会法

上記の法改正から三年後の一九五三（昭和二八）年に、現行の社会保険審査官及び社会保険審査会法が成立した。

（九）ここまで検討してきた、健康保険法上の不服審査制度の史的展開をまとめると、以下のことが言える。

(1) 独立性に関して

①第一に、不服審査機関が設けられた当初から、独立性に関する配慮ともみなしうるような規定が置かれていることが注目に値しよう。これらは、以下の諸点に関わる。まず、委員の構成に関して、（ア）一九二二年法における健康保険審査会では、健康保険署の職員が委員に加わることは、公正の観点から禁じられていた。さらに、（イ）委員には、官吏・公吏または学識経験者、被保険者を使用する事業主、および被保険者が含まれていた（利益代表）。

ただし、委員の任命に関しては、（ウ）内務大臣の任命による場合、（エ）内務大臣の奏請により内閣が任命する場合、というように差異があったが、いずれの場合にも、内務大臣の監督に属しており、期間途中の解任権も留保されている

点で、独立性が十全に確立しているとは言えなかったであろう。

これらの、委員の構成や委員の任命にかかる仕組みは、一九四一年に国民健康保険法、職員健康保険法、船員保険法等の不服審査機関が統合され、地方社会保険審査会・中央社会保険審査会が形成された際にも、ほぼ変わらず温存された。

しかしながら、一九四八年の法改正の際に、従前は合議制であった一審の機関（当時は地方社会保険審査会）が、独任制の保険審査官へと変更され、この役職には、二級の地方事務官が当てられることとなった。この法改正は、「迅速且適正な審査決定を図る」ことを根拠として、一審の不服審査機関が合議制でなくなると同時に、利益代表でもなくなるという点で、重要な変化をもたらした。ただし、二審の社会保険審査会は、当時も利益代表を含む合議制の機関であり続けている。

さらに続く一九四九年には、一審の保険審査官は変更を受けなかったものの、複数の社会保険制度を管轄していた二審の社会保険審査会が、再び分離され、健康保険法に関しては、健康保険審査会が設置された（内容面は従前とさほど変わっていない）。

そして一九五〇年に、保険審議会、社会保険医療協議会、社会保険審査官及び社会保険審査会の設置に関する法律が制定され、再度、健康保険法、船員保険法、厚生年金保険法に共通の不服審査制度が設けられるに至った。ここでは、社会保険審査官と社会保険審査会の二審制が採られており、内容面ではそれほど変更がない。

その後、同法を基として、一九五三年に現行社審法が成立した。ここで、独立性に関する大きな転換と評価できる出来事が生じるのであるが、この点は後述する。

②以上検討したとおり、独立性に関しては、制度形成期から一貫して、（主としてメンバー構成上）一定の配慮がなされていた反面、数度の法改正を経た後にも、独立性の程度が向上することはなかった（むしろ一審に関しては、利益

代表を含む合議制機関から独任制の機関へと変更された関係上、独立性が後退した）。当時の不服審査機関に関する法改正では、ごく短いスパンで、不服審査機関の統合と分離が繰り返し行われており、これらの法改正は、例えば独立性の向上や、権利救済の機能向上といったような一貫した原理に裏打ちされたものであるとは思われない。むしろ、場当たり的なもので、試行錯誤の跡が見えるとも評価できるかもしれない。

また、この時期における独立性への配慮は、もっぱらメンバー構成の面であり、より具体的には、利益代表を採用することによる、いわば民主制の仕組みによるものであった。しかし、委員の任命は、社会保障給付を実施する行政の大臣が一貫して主導しており、どのような出自・背景の委員が選出されるかが大臣に委ねられていた点において、独立性が掘り崩される危険も存在していたと言えよう。

(2) 審理手続（とくに職権主義）に関して

審理手続においては、書面審理が原則とされつつも、手続に不慣れな市民への便宜の観点から、口頭審理も許容されている。ここには、そもそも健康保険審査会が手続の簡易性・迅速性に主眼を置いて、「簡易な裁判所」として設けられたという経緯が反映していると言えよう。

また、初期の健康保険審査会の時代から、職権証拠調べは許容されると解されている。これは、審理手続が裁判所のような厳格な対審構造をとっていないことから導かれるものと思われるが、何を目的として（例えば手続に不慣れな市民の援助、あるいは真実の発見のようなもの）職権主義が実施されるのか、という点については明確な理論があるわけではないようである。

二　現行法―社会保険審査官

（一）社会保険審査官は、厚生労働省（以下、厚労省という）の職員のうちから、厚生労働大臣が命ずる（社審法二

条）。同条により、厚生労働大臣は、任命権とともに、審査官の統括指揮権を有するとされる[79]。社会保険審査官を厚労省の職員の中から選任する根拠は、社会保険行政は高度の専門性を必要とするものであるためとされる[80]。

社会保険審査官は、「紛争の裁断という準司法的な作用を行う職務の性質上当然」に、「事件の審理決定等の審査の事務を行うにあたり、何らの拘束も受けず、審査の決定は、審査官がその名において独立してこれを行うもの」と解釈されている[81]。このことから、厚労省「から一般的に法令の解釈ないし事務の取扱い等について通達があった場合、これに反して審査の決定をしたとしても、その決定は、当然には違法とはならず、保険者はこの決定に拘束される[82]」。

しかし他方で、次に述べる社会保険審査会とは異なり、職権行使の独立性や身分保障に関する法文上の規定がない。したがって、「審査官は、その結果違法または不当な決定をしたという場合には、身分上の不利益をこうむることがあり得る[83]」。なお、社会保険審査官と社会保険審査会の関係は、上級庁、下級庁の関係にはなく、社会保険審査官が社会保険審査会から指揮命令を受けることはない[84]。

社会保険審査官の定数は一〇二名とされ（社審法施行令一条）、全国の八の厚生（支）局に置かれている[85]。

続いて、同審査官の審理の方式に関する規定についてであるが、社審法九条の二が、審査請求人の口頭による意見陳述に関して定めている。いわく、「審査官は、審査請求人の申立があったときは、審査請求人に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない」。つまり、書面審理が原則であるが、市民は申立てを行えば口頭で意見を述べる機会が保障される[86]。

（二）上記を前提に、社会保険審査官を、独立性と、審理の態様という二つの分析軸から検討すると、以下のようにまとめることが可能であろう。

まず、独立性に関して検討する。対象となる社会保険を管轄する厚生労働省の職員が、厚生労働大臣の任命によって社会保険審査官に任命されている点で、処分行政庁等からの組織上の分離は達成されていない。また、社会保険審査官

は独立して審理を行使し、厚労省の通達に拘束されないとの解釈が見られる一方で、職権行使の身分保障の規定は存在せず、そのため、自身が行った審理（決定）の内容によって身分上の不利益を被る可能性がある。これらの事実を考慮すると、社会保険審査官の独立性の程度は非常に低いものということができよう。

次に、審理の態様に関しては、書面審理を原則としつつ、申立てを行えば口頭陳述の機会が保障されるということを定めた規定の他には、特に規定がない。そうであるとすると、行政不服審査法の一般原則に戻り、職権証拠調べ・職権探知が許容されていると見ることができよう。

三　現行法―社会保険審査会

（一）まず、社会保険審査会は厚生労働大臣の所轄の下に置かれる（社審法一九条）。このことは、社会保険審査会の二つの所掌事務のうち、本来の事務たる審査事務ではないほうの事務、つまり審査会の維持管理義務が、行政組織の一部にあたることを示しているとされる[87]。

委員長及び委員の任命に関しては、厚生労働大臣が行うが、そこに衆参両院の同意が必要とされる（社審法二二条）。平成二三年四月二日現在、委員長一名、委員五名の計六名が任に就いている（以下、併せて「委員ら」という）。社会保険審査会の所在地は、霞が関の中央合同庁舎内である。委員らの任期は三年であり（社審法二三条）、その理由は、準司法的機能を果たすために各方面から制約を受けることなく、公正妥当な裁決をすることができるようにするためである[88]。

厚生労働大臣は、関係団体の推薦を受けて、健康保険、厚生年金保険等に関して、被保険者の利益を代表する者、および事業主の利益を代表する者を各二名指名する（社審法三〇条一項）。また、同じく国民年金に関して、被保険者および受給権者の利益を代表する者を四名指名する（同条二項）。これらの者は、社会保険審査会参与との名称を与えら

れ（社審法施行規則三条）、各々が代表する利益のために口頭または書面にて意見を提出することができる（社審法三九条）。

各委員は独立して職権を行使することが定められている（社審法二〇条）。ここで言う「独立」とは、法令には拘束されるが、通達や行政解釈、行政指導には拘束されないことを表す[89]。また、この合議体の構成員となった委員らは、一定の場合を除いては在任中罷免されないという身分保障を享受する（社審法二四条）。

委員の給与に関しては別の法律で定めるとされており（社審法二八条）、特別職の職員の給与に関する法律がこれを定めている（委員長につき同法一条二三号および別表第一、委員につき同条三七号および同じく別表第一）。

社会保険審査会への再審査請求は、社会保険審査官の裁決の送付の日から六〇日以内にしなければならない（社審法三二条）。

社会保険審査会は三名の合議で審理を行う（社審法二七条一項）。社会保険審査会は、審理の期日・場所を当事者らに通知しなければならないとされている（社審法三六条）。この規定の趣旨は、「審査会の審理は、口頭弁論により、公開で行われる」ためであると説明される[90]。よって、当然に、当事者や代理人は審理に出頭して意見を述べることができる（社審法三九条一項）。

審理は、公開で行うことが原則である（社審法三七条）。公開が原則とされるのは、「公平・公正を期するため」であると説明されている[91]。

また、審理には、社会保険審査会が必要と認める場合には、利害関係を有する第三者が参加できる（社審法三四条）。

（二）　上記を前提に、社会保険審査会に関して、独立性および審理の態様という分析軸を用いて検討する。検討に際しては、法がどのような制度を要求しているかという建前の側面と、実際にはどのような運営がなされているかという実態の面の区別に配慮をする。

まず、独立性に関する法の建前の面から検討する。この点に関しては、厚生労働大臣による社会保険審査会の委員長及び委員の任命に、衆参両院の同意が必要とされる部分が特徴的である。この衆参両院の同意によって、厚生労働大臣が恣意的に任命を行うことが制度的に抑止され、公正な任命が担保される仕組みとなっている[92]。

これと関連して、上記で論じた社会保険審査官（厚労省の職員が任命される）とは異なり、厚労省の外部から委員長及び委員が任命される点（第三者機関性）も、処分庁と審査庁の不分離という行政上の不服申立一般に関わるデメリットを克服するものであり[93]、独立性の契機を強めるものと言える[94]。

次に、社会保険審査会の委員長及び委員には、職権行使の独立と身分保障が法律上規定されている。この点は、独立性の観点から、処分行政庁（および厚生労働省）の見解に拘束されない、自由な判断を下すことを制度的に保障するものであり、独立性を相当程度高めるものであるとの評価が可能であろう[95]。

（三）以上が、社会保険審査会の独立性の点に関する法の規定である。実際に同審査会の審理に関わった論者からは、同審査会の審理がこの法の建前のとおりに、身分保障と職務執行の独立、および厚生大臣（当時）のもとに置かれるとは言っても大臣から一切指示を受けることがないことを評して、「組織・権限が強力で、手続も公正、かつ民主的[96]」との評価も示されている。

しかし、このような評価とは反対に、社会保険審査会の運営の実態については、必ずしもこれまで述べたような法の建前の意図どおりに実施されているとは言えない点もある。これらは以下の諸点に関わる。

第一に、法の建前上、社会保険審査会が第三者機関であること自体からは、実態上の独立性が確保されるとは限らない[97]。つまり、形式的には処分行政庁等の外部の者が同審査会の委員らに任用される場合であっても、その者が過去の職歴上、処分行政庁等においてキャリアを長年にわたって積んでいた場合には、当該委員が処分行政庁等からどの程度「独立」しているかは疑問視されよう。このように、社会保険審査会の「人的構成」が、構成員の職歴等の点から、十

分に第三者的なものとはなっていないような危険も十分に考えられる。[98] この点に関しては、社審法制定当時には、「官僚のためのポスト増ではないか」との批判が議会で提起されていた。[99] 事実、同審査会の独立性の実態を評価した論考の中には、社会保険審査会の「運営は行政官またはその出身者によって支配されているのが実態である」[100]との指摘をするものがある。[101]

第二に、社会保険審査会と、その職務を補佐する事務局に関する問題である。社会保険審査会の委員ら自身が、同審査会の職務に関する事務のすべてを行うことは実際上は不可能であると考えられることから、事務局の存在は不可避であるが、この事務局の体制のいかんによって、同審査会と処分行政庁等が実態上、一定のつながりを持ってしまう（つまり同審査会の独立性が害される）危険性がある。[102] たとえば、処分行政庁と共通の職員が事務局を構成している場合には、行政庁への「実質的な丸投げ」[103]となる恐れも指摘されており、このような場合には同審査会の独立性は有名無実化してしまう。

先に検討したように、社審法一九条の規定に関して、（委員らの独立性の保障された審査事務は別として）審査会の事務のうち維持管理事務が、厚生労働大臣のもとに置かれ、行政組織の一部となるとされていることから、処分行政庁等や厚労省の職員がそのような維持管理事務を行うことには、法規定上は問題を生じないと考えられる。[104] つまり、同審査会の事務局の問題に関しては、同委員会の独立性への影響の可能性が決して小さくないにも関わらず、何らの法的な手当てもされておらず、事実上の運営に任せられている。

（四）続いて、審理の態様に関して、法規定の点から検討する。社会保険審査会の審理の態様に関しては、社審法三二条五項が、（再）審査請求においては「原処分をした保険者（中略―引用註）をもって相手方とする」と規定している。「この規定は訴訟手続における原告と被告の関係に請求人と保険者を置いたものであ」り、社会保険「審査会が正式争訟（口頭弁論、審理の公開、審査員の独立性）の方式で当事者主義をとっているところのあらわれである」[105]と考え

られよう。また、社審法四〇条には職権によって審理のための処分を行うことができる規定が定められている。

（五）このように、法の規定上は、同審査会における審理は当事者主義を基調としつつ職権主義を一部活用するものであると考えられる。

社会保険審査会の審理の態様という点に関しては、法の建前と運営の実態に、かけ離れた点はないように考えられる。例えば、審理における証明責任（立証責任）の問題に関しても、（当事者主義が大原則である）通常の司法裁判所における審理と基本的には異ならない理解を社会保険審査会が採用していることが明らかにされている[106]。実際に証明責任の法理によって事案の帰趨が決したものも見られる[107]。つまり、通常の裁判所と同様に、同審査会においては実態としても、当事者主義が原則となっている。

しかしながら、「現在の審査会では、再審査請求人等から保険者への質問は認められておらず、当事者主義は再審査請求人等に利すると考えられる場合でも必ずしも貫徹されていない[108]」のであり、法による規定のとおり、職権主義が取られる部分もあるようである。このように、市民（（再）審査請求人）に不利な方向に当事者主義が制限される場合がある一方で、社会保険審査会が職権主義を採用することの根拠に関しては、「遡れば請求人である被保険者と保険者の実質的にみた場合の非対等性を補填する意味もあると考えられる[109]」とも述べられている。社会保険審査会の審理において、どのような場面で当事者主義的審理が実施され、どのような場面で職権主義的審理が行われるのかを、理論的に解明した文献は管見の限り見当たらない。

なお、同審査会の審理においては、上記のような市民への配慮を一面とする職権主義の他にも、「当事者の非対等性」に対する配慮が行われている。例えば、①市民が関連する法規定を正確に理解していなかった結果、「社会保険の請求権の行使」に「手続上の瑕疵」が生じたような場合に、「信義則の適用を考え行政側の義務を重視し、結果として請求人の手続上の瑕疵を補填すること[110]」や、②事件の個別性を重視し、「審査会は（保険者の主張よりも―引用註）請求人

の主張をより尊重する」[111]姿勢を示すことなどである。

（六）これまでの検討を踏まえて、社会保険審査会の独立性と、審理の態様については、以下のようにまとめることが可能である。

まず、独立性に関しては、第三者機関性、任命に対する衆参両院の同意、職権行使の独立性、身分保障に関して法の規定が置かれ、また、給与に関しても別の法律で定められていることから、法規定上は相当程度の独立性が目指されているということができる。しかしながら、人的構成の点では、実態として独立性が確保されているかに関して疑問がないとは言えない。加えて、事務局の仕事が同審査会に対して与える影響は決して小さくないと考えられるにもかかわらず、同審査会の事務局に行政庁が関わっても、なんら法的な問題が生じない。

このように考えると、委員らの構成の点で相当程度の独立性を目指す意図が法的に規定されているが、実態としては、法の規定する程度の独立性が達成されているか否かに関して一部疑問が残る。

次に、審理の態様に関しては、当事者主義を原則としつつ、職権主義も採り得ることが法によって規定されている。また、その実態も、法の規定による建前とかけ離れてはおらず、証明責任に関して通常裁判所と同様の見解を採るなど、当事者主義を原則としつつ、職権主義も実施されているという。注目すべき点としては、職権主義を採る根拠に、市民と行政庁の間にある力の格差への配慮という観点があるとの評価が見られること、さらには職権主義以外にも市民への配慮を趣旨とした審理手続が行われているということである。しかし他方で、社会保障法領域に特有の事情、具体的には、当事者たる市民と行政庁の間における経済力や情報力、専門知識等に関する格差に対する考慮が、原理的に、同審査会の採る審理の方式に影響を与えているとは思われない。つまり、同審査会による市民への配慮は、首尾一貫した理論に基づいてなされるものではない点で、アド・ホックな、安定性に欠けるものに止まっていると評価することもできよう。

六　社会保険審査官・審査会の史的展開と現行法―まとめ

（一）まず、史的展開を検討した上で注目すべきと考えられる点を列挙する。

第一は、委員のメンバーシップの観点である。当初（実体法ごとに異なった不服審査機関が設けられていた時代）には、一審・二審ともに合議制で、かつ利益代表を含む仕組みであった。この際、社会保障関連省庁の職員は、公正の観点から、審理に関わる委員になることが禁じられていた。しかし、時代が進むにつれ、一審の機関が独任制になり、それに伴って利益代表の仕組みでもなくなった。さらに、現在では、専門性を根拠として一審の社会保険審査官には省庁の官吏が就くこととされている。また、二審においては伝統的に合議制の仕組みが残り、現行制度でもそれが温存されているものの、利益代表が委員となる仕組みは失われた（利益代表は参与という形で残っているにとどまる）。

この点からは、かつての利益代表（あるいは民主的決定）の重視の姿勢から、委員の専門性への移行という傾向が見て取れると言えよう。加えて、一審の手続を軽くして、二審を慎重に行うという傾向も看取できる。メンバーシップの点で、利益代表が失われたことは、不服審査機関の独立性の観点からは後退であると評価できるかもしれない。

第二は、委員らの任命の観点である。委員らの任命に関しては、一貫して、社会保障給付の実施を行う省の大臣が強く関わっている。このことは、行政庁にとって都合の良い人材が登用されるのではないかとの疑念を生ずるものであろう。しかしながら、現行社審法においては、社会保険審査会の委員に関して衆参両院の同意を要求することによって、大臣の恣意的な人材登用に一定の歯止めをかけていると解されるし、任命後の各委員の行動の自由についても、職権行使の独立性の保障によって担保されていると言えよう。この点では、旧来に比して、現行制度において不服審査機関の独立性が向上したと評価することができよう。なお、これら任命の際の議会の同意、職権行使の独立の保障は、一審たる社会保険審査官では規定されておらず、ここでも、一審の機関が手続的に軽いものであることが強調されている。

第三は、機構の面である。上記第二の点とも関わるが、不服審査機関と行政省庁が機構的に分離されることはなく、

大臣の管轄下に置かれている。つまり、行政権と司法権のような分離も、あるいは行政権の内部における分離（例えば厚労省とは異なる省に設置するなど）も存在しない。これは、不服審査機関が、例えば市民と行政の間の紛争を扱うものが広く統合されたような形で存在しておらず、社会保障法内部において、それも社会保険法の一部の領域の紛争のみを扱うものとして構成されていることとも関連しているように思われる。

第四は、審理手続の点である。審理においては、書面審理が原則か口頭審理が原則かの別はあるものの、少なくとも口頭審理が許容されている。この審理は、裁判所におけるような形式的（フォーマル）なものではなく、簡易性ないし迅速性を強調したものとなっている。また、職権主義的審理はいずれの時代においても、また一審・二審の別なく、肯定されている。しかしながら、この職権主義的審理がどのような理念に基づいて、あるいは何を目的として実施されているかについては、明確に示すことはできない。

第二節　国民健康保険審査会

一　国民健康保険法における不服審査機関の変遷

後述するように、国民健康保険に関する不服審査制度は、審級やメンバー構成といった諸点において、他の社会保険各法の不服審査を担う社会保険審査官・社会保険審査会の仕組みとは異なっている。国民健康保険法が独自の不服審査制度を有している理由は、その歴史を検討することによって明らかになる可能性がある。よって、以下ではまず、同法における不服審査制度の変遷を辿ることとする。

（一）労働者を適用対象とする健康保険法の制定から十数年遅れて、一九三八年（昭和一三）に国民健康保険法（以下、単に法という）が制定された。同法は都市部の自営業者も対象としていたものの、同法制定の主たる目的は農民の

救済であったとされる。[112]

制定時の同法には、現行法との本質的な相違点が存在する。それらは、①市町村公営主義でなく組合主義を採っていたこと、②組合の設立もそれへの加入も、任意であったこと、③組合に広範な自治・裁量権が与えられていたことである。[113] これら諸点は、本稿の主たる問題関心である不服審査の仕組みに関しても多大な影響を与えていると考えられる。以下、同法における不服審査の仕組みを、保険給付とその他の問題に分けて検討を行う。

(1) 保険給付に関して―国民健康保険委員会

保険給付に関する決定に不服がある者は、「国民健康保険委員会」に対して審査請求を行い、その決定になお不服がある場合は、民事訴訟を提起する（法四八条）。この国民健康保険委員会の構成等に関しては、法にはそれ以上の規定は置かれておらず、勅令によって定めるものとされている（法五一条）。ここに言う勅令が、国民健康保険委員会規程（以下、単に規程という）である。

①組織・構成

国民健康保険委員会は、厚生大臣の監督に属し（規程一条）、その管轄は道府県の区域である（規程二条：細則は厚生大臣が定めるとされ、その定めが国民健康保険委員会規程施行規則（以下、単に施行規則という）である）。同委員会は、保険給付に関する不服申立ての審査という働きのみならず、認可申請に関する諮問機関、さらには組合と医療機関との保険給付契約に関する紛争の斡旋の機関としての機能を有する点で、当時の健康保険法上の不服申立てを審理していた健康保険審査会よりもはるかに広範な活動範囲を有していると言える。[114] 国民健康保険委員会は会長と委員から構成され（規程三条）、委員は厚生大臣が任命し（規程一〇条）、会長には地方長官が当てられる（規程四条）。委員の内訳は、官吏二名、国民健康保険組合、国民健康保険組合の事業を行う法人または国民健康保険組合総合会の役員二名、被保険者二名、医師、歯科医師及び薬剤師それぞれ二名である（規程五条一項一号～四号）。つまり、国民健康保険委

員会は、会長一名、委員一二名の計一三名から構成される。ただし、不服申立ての審査においては、医師、歯科医師及び薬剤師たる委員は議事に参加できない（規程六条）。各方面の代表委員数を同数にしたこと、審査に無関係な委員を議事から排除することの目的は、「議事の適正妥当なるを期する為」[115]とされる。

委員の任期は、官吏たる委員を除き三年であるが（規程一一条一項）、特別の事由がある場合には任期の途中でも解任できる（規程一一条三項）。

国民健康保険委員会には、廳府県の官吏または待遇官吏の中から地方長官が任命する幹事および書記が置かれる（規程一三条一項、二項）。幹事は庶務を整理し、書記は庶務に従事する（規程一三条三項、四項）。

②手続

審査の請求は文書でも、口頭でもよい（施行規則一条）。審査は書面審理が原則であるが、必要な場合には口頭審問を行うことは妨げられない（規程一七条一項本文および但書）。審査は委員の多数決で、同数の場合には議長が決定権を有する（規程一六条）。審査は非公開だが、口頭審問の場合には公開である（規程一九条一項本文および但書）。関係官吏は国民健康保険委員会の請求により、あるいはその承認を受けて、会議に出席して意見を述べることができる（規程二〇条）。決定は、理由を付して、文書で行われる（規程二三条）。

(2)　保険給付以外に関して

国民健康保険組合等と医師・歯科医師・薬剤師らとの間で、保険給付に関する契約について紛争が生じた場合は、国民健康保険委員会は、当事者の請求によって、当該紛争の解決のための斡旋を行うことができる（法五〇条）。また、保険料その他の徴収金の賦課・徴収に関する処分について不服がある者は、まず地方長官に訴願を行い、その裁決に不服のある者は、主務大臣への訴願、あるいは行政裁判所への出訴をすることができる（法五二条一項）。

(3)　国民健康保険委員会を設けた理由

保険給付に関する不服審査制度において、国民健康保険委員会を設け、審査請求前置主義を採った理由としては、国民健康保険事業の性質に鑑み、①簡易迅速な権利救済の必要があること、②裁決に利害関係者を参加させることで、事情に即した公正妥当の解決を得ることを期したことが挙げられている。[116]

（二）一九四一年、委員会等の整理等に関する法律（以下、委員会法という）によって、国民健康保険法上の不服審査機関に関しても法改正が行われた。委員会法案では、国民健康保険法の中に規定されていた「国民健康保険委員会」を、「地方社会保険審査会」へと改めることが示された。

国民健康保険法におけるこのような法改正は、健康保険法および労働者災害扶助責任保険法、職員健康保険法の改正と軌を一にしていた。すなわち、これら三法でも、委員会法案によって、地方社会保険審査会および中央社会保険審査会という不服審査機関が設けられたのである。この改正案の趣旨説明においては、社会保険諸法において個別に委員会が設けられているが、これら諸法は社会保険という大枠においては共通であるため、これら諸法における委員会を整理し単純化する、という旨が述べられている。[117]

（三）一九四八（昭和二三）年、国民健康保険法の一部を改正する法律によって、国民健康保険法上の不服審査機関は、社会保険一般における審査会制度から分離し、再び国民健康保険制度に独自の制度へと回帰した。同法によって設けられた国民健康保険審査会制度の概要は、以下のとおりである。

(1)　内容

①仕組み

保険給付に関する決定に不服のある者は、国民健康保険審査会に審査請求をなし、その決定になお不服がある場合には、裁判所へと出訴できる（改正後の国民健康保険法（以下、単に法という）四八条一項）。

また、保険給付以外に関しては、保険者等と医師らとの間に、契約に関して紛争が生じた場合には、当事者の申立てによって国民健康保険審査会が斡旋をすることができ（法五〇条）、保険料等の賦課・徴収に関する処分に関して不服がある場合には、国民健康保険審査会に対して審査の請求ができる（法五二条）。

②組織

国民健康保険審査会は、都道府県に設置される（法五二条の二）。構成は、被保険者代表委員、保険者代表委員、公益代表委員それぞれ三名以上であり、都道府県知事がこれを委嘱する（法五二条の三）。このうち、公益代表委員のうちから一名、委員による選挙によって会長を選任する（法五二条の五第一項）。委員の任期は三年であり、一年ごとに委員の数の三分の一を委嘱する（法五二条の四第一項）。

③手続

審査の請求は、口頭でも書面でもよい（法五二条の九）。審査の請求を受けた場合は、審査会は速やかに当事者の説明を聴取して審査をしなければならないが、保険給付を受けるべき者が出頭できない場合には、この説明聴取手続を省き、書面によって審査をする（法五二条の一〇本文および但書）。当事者らは国民健康保険審査会において意見を述べ、または参考書類を提出することができる。この場合において、保険給付を受けるべき者は補佐人一人を伴うことができる。また、出頭すべき者が出頭できない場合には、その者は代理人を出席させることができる（以上、法五二条の一二）。審査の決定は、理由を付して書面で行われる（法五二条の一四）。その他、国民健康保険審査会の事務は政令で定める（法五三条の二）。

(2)　改正の理由

議会資料によると、このように国民健康保険法上の不服審査機関が他の社会保険と分離したのは、国民健康保険制度の、地方自治体による民主的な運営を達成するためであったとされる[18]。また、不服申立てに関する規定が多く法律中に

定められることになったのは、従来政令や省令に定められていた事項のうち重要なものを法律中に記した、という説明がなされている。[119]

（四）一九五八（昭和三三）年、国民健康保険法は全部改正されたが、当時から現在に至るまで、不服審査制度に関する改正はそれほど多くはない。

二　現行法の規定

以上のような沿革を反映して、国民健康保険法は、上記第二節で述べた社会保険審査官および社会保険審査会という不服審査の仕組みとは異なった制度を設けている。

国民健康保険の保険給付等に関する処分に対しては、国民健康保険法（以下、国保法という）九一条以下に、国民健康保険審査会に対する審査請求が定められている。

保険給付に関する処分に不服がある被保険者は、各都道府県に置かれる国民健康保険審査会に（国保法九二条）、審査請求をすることができる（国保法九一条）。国民健康保険審査会は、被保険者を代表する委員、保険者を代表する委員、公益を代表する委員各三人（いずれも非常勤）によって組織される（国保法九三条）。国保法には、委員の任命権者についての規定がないが、実際には知事によって任命がされている。[120]

国民健康法権審査会の行う審理に関して、書面審理か口頭審理かに関する規定は置かれていない。そのため、行審法二五条により、書面審理が原則となる（ただ、同条によっても、申立てがある場合には、口頭で意見を述べる機会を与えなければならない）。これは、社会保険審査会の審理が「口頭弁論により、公開で行われる」[121]こととは大きく異なっている。

国民健康保険審査会は、審理において必要があると認めるときは、審査請求人や関係人に対して意見を求めたり、出

頭を命じたり、医師らに診断等をさせることができる（国保法一〇一条一項）。これは、国民健康保険審査会に職権証拠調べを行うことを許容した規定であると解される。なお、審査請求人が主張していない事由を取り上げて審理を行う、職権探知を行うことが許されるかに関しては、法文の規定上明らかではない。

また、訴訟との関係では審査請求前置が定められている（国保法一〇三条）。

三　まとめ―国民健康保険法における不服審査機関

以上検討してきたことから、国民健康保険法における不服審査機関の歴史的変遷は以下のようにまとめられよう。

（一）まず、独立性の観点から、以下の三点を指摘することができる。

(1)　国民健康保険制度の創設当初、当該制度は市町村公営主義でなく組合主義を採っており、組合の設立もそれへの加入も任意であって、組合に広範な自治・裁量権が与えられていた。そこにおいては、国民健康保険委員会が不服申立ての審理の役割を担っていたが、不服申立ての議事に参加できるのは、委員長たる地方長官一名、官吏二名、国民健康保険組合・国民健康保険組合の事業を行う法人または国民健康保険組合総合会の役員二名、被保険者二名であった。つまりここでは、行政庁の官吏、組合関係者、被保険者がそれぞれの利益を代表している。しかし、制度自体が組合主義をとっていることから、組合関係者が委員に入っていることの意味は、他の制度において、例えば保険料を労使折半で支払う使用者が委員に入るような意味での利益代表とは異なっている。組合関係者は、保険制度の運営主体としての利益を代表しているのであり、これは、行政庁が管掌する保険において、官吏が不服審査機関の委員に入っている場合と性質的に近いと評価できよう。同様に、本制度下で行政官吏が委員に入っていることの意味も、他の公営保険の場合と意味合いが多少異なると考えられるが、本制度が公的な性質を持つ制度である以上、彼らは本制度運営上の利害関係をもたないとは言えまい。

このように、当初から被保険者の利益を代表する委員が含まれている点で、独立性の点から肯定的に評価できる要素は皆無ではないものの、制度運営の主体たる行政および保険者が委員の構成上、数的優位に立っている点から、独立性の程度は低く抑えられていたと言えよう。しかしながらこの点は、組合の自由設立・任意加入という性質、そこから生じる組合の広範な裁量という当時の状況を考慮すると、理解し難いものではなく、むしろ自然であったとも言いうる。

(2)　一九四一年には、従前の国民健康保険委員会の不服審査業務が、健康保険法および労働者災害扶助責任保険法、職員健康保険法と統合され、新たに地方社会保険審査会となった。しかしながら一九四八年に、市町村による民主的な運営という目的から、国民健康保険法は再び他の社会保険各法と距離を置き、不服審査についても独自の制度を備えることとなった（国民健康保険審査会）。ここでも、民主的な運営という点を反映して、被保険者代表委員、保険者代表委員が入る利益代表制（その他に公益委員が加わる）が採られている。委員に公益代表が含まれる点で、メンバーシップ上の独立性は多少向上したとも考えられるが、未だに保険者代表委員が存在しており、本稿の問題関心からは、独立性の程度が高いとは言えない。

その後、数度の法改正を経つつも、不服審査制度は基本的には変化を受けず、現行制度に至っている。

(3)　このように、国民健康保険法上の不服審査制度においては、利益代表制が現在まで維持されている点、その利益代表に保険者を代表する委員が入っている点のように興味深い論点が存しており、これらの点が、不服審査機関の制度運営主体からの独立性の向上を妨げている面がある。当該保険制度自体が、当初は組合主義をとっており、組合の自由設立・任意加入という性質、そこから生じる組合の広範な裁量を有していたのに対し、後年には市町村運営で強制加入というように実体制度を大きく転換させたにもかかわらず、利益代表制と保険者代表委員の仕組みが温存されたことを考えると、制度設立当初に組合主義がとられたことが、不服審査機関の自治的（民主的）構成の歴史に影響を与えていると評価することが可能であろう。

（二）審理手続について

審理の手続に関しては、制度創設当初から、審査請求が書面でも口頭でもよい点、書面審理を原則としつつ口頭審理も許容されていた点など、不服申立てに不慣れな市民の困難を軽減するような方策がある。これは、制度の創設理由（簡易・迅速な解決）から導かれたものであると言えよう。職権証拠調べを禁じる規定が存在しないが、どのように職権主義的な審理が実施されているかに関しては、明らかでない。

第三節　小括

本節では、ここまで検討した社会保険領域の不服審査制度について整理をする。まず、社会保険領域の不服審査を類型化し（一）、続いて、本稿の設定した分析軸ごとにまとめを行う（二）および（三）。

一　類型化

（一）社会保険領域における行政不服審査では、少なくともいずれかの段階において第三者機関が採用されている。本稿では取り上げなかった機関を含めて、社会保障法領域において不服審査を担う第三者機関は、大きく二つの類型に分けることができる。

第一が、社会保険審査官および同審査会の類型である。この類型には、ほかに労働保険審査官および同審査会の類型が含まれる。保険者が国規模の社会保険に関する不服審査は、この二段階の仕組みによって取り扱われる。この仕組みにおいては、第一段階は官吏が採用される独任制であり、第二段階において、学識経験者によって構成される合議制の第三者機関が備えられる。

第二が、都道府県に設けられる国民健康保険審査会の類型であり、本稿では取り上げなかった介護保険審査会もここに含まれる。つまりこれは、保険者が市町村規模である社会保険に関する不服審査の類型である。この類型では、不服審査機関は一段階のみで、保険者代表・被保険者代表の利益代表の仕組み、および公益代表が用いられている。

（二）不服審査におけるこれら二つの類型は、歴史上、当初から明確に分離していたわけではない。かつては、実体法ごとに不服審査の仕組みが設けられており、それらはいずれも、保険者代表・被保険者代表といった利益代表を含む合議制の機関であった。その後、一九四八年までの時期には、現在における類型の差異とは関わりなく、不服審査機関は統合と分離を繰り返していた。しかし、一九四八年に市町村による民主的運営という観点から国民健康保険法上の不服審査機関（国民健康保険審査会）が他の社会保険に関する不服審査機関から分離したのを最後に、社会保険領域の不服審査機関は上記の二つの類型に分離することとなった。これ以降、一方は二審制で専門家（官吏や学識経験者）を登用する仕組み、他方は一審制で利益代表の仕組みを、それぞれ温存したまま現在に至っている。

（三）以下では、これらの二つの類型ごとに、まず独立性の分析軸から考察し、次に審理手続の分析軸を用いて考察をする。

二　独立性

（一）まず、第一の類型に関して考察する。上述のようにこの類型は二段階の仕組みであるので、それぞれの段階に分けて論じる必要がある。

この類型における一段階目（社会保険審査官等）は、厚生労働省の職員が、厚生労働大臣によって任命されている点で、処分行政庁等から制度的に分離独立していない。また、社会保険審査官は独立して審理を行使し、厚労省の通達に拘束されないとの解釈が見られるものの、職権行使の身分保障の規定がなく、解釈も身分上の不利益を被る可能性を認

めている。よって、社会保険審査官の独立性の程度は非常に低いものということができよう。

（二）これに対して、第一の類型における二段階目（社会保険審査会等）は、第三者機関としての性質を有している。この点は、一段階目が行政庁内部からの任用であることとの対比で、独立性を強化するものと言える。さらに、厚生労働大臣による任命に際しての衆参両院による同意、職権行使の独立性、身分保障に関して法の規定が置かれ、また、給与に関しても別の法律で定められていることから、法規定上は相当程度の独立性が意図されているということができる。

しかしながら、人的構成の点では、実態として独立性が確保されているかに関して疑問がないとは言えない。加えて、同審査会の職務を補佐する事務局の仕事が、同審査会に対して与える影響は決して小さくないと考えられるにもかかわらず、事務局に対する法的な規定は何も置かれていない。よって、実態として、法の規定する程度の独立性が達成されているか否かに関しては疑問が残る。

（三）次に、第二の類型に関して考察する。この類型は、一段階のみ（国民健康保険審査会等）である。この機関も、先の第一類型の二段階目（社会保険審査会等）と同じく、第三者機関である。しかしながら、メンバー構成の点で利益代表が採用されており、その中でも制度運営の主体たる保険者代表が含まれている点が、独立性に関して明らかに消極的に作用する。さらに、都道府県知事によるメンバーの任命に際して、議会の同意が要求されていない点は、第一類型の二段階目と異なっており、独立性の観点から消極に評価されよう。また、職権行使の独立性や身分保障、報酬等に関する規定もない。これらの点もまた、独立性に対して否定的な評価をする材料となる。

また、この第二の類型のうち介護保険審査会には、専門調査員という職が置かれている。この専門調査員は、同審査会の裁決の基礎となるような重大な職務を追行するにもかかわらず、任命に関して何ら法的な規制が置かれていない。よってこれは、任命のあり方によって、同審査会の独立性を高める場合も低める場合もある不確定な要素として作用しよう。

（四）以上の考察から、類型の差異を度外視して、独立性の観点のみによって各制度を評価すると、最も独立性が高いのが社会保険審査会等であり、それに次ぐのが国民健康保険審査会等（ただしこの独立性は、利益代表として制度運営当事者たる保険者代表が含まれている点でかなり減殺されている点に注意が必要である）、そして最も独立性に欠けるのは、社会保険審査官等ということになろう。ただし、この社会保険審査官は、第二段階である社会保険審査会とともに一つの不服審査制度を形成しているため、同審査官が独立性に欠けることをどの程度問題視すべきか、ということには議論の余地があろう。しかしながら、同審査官の決定を受けた市民が、再審査請求を同審査会に提起するとは限らないのであり、その場合には当該市民にとっては、同審査官の決定が最終的なものであることになるため、同審査官の独立性を問うことにはなお独自の意味があると解される。

さらに、これらの中で最も独立性が高いと解される社会保険審査会等に関しても、「これらの審査会は、最上級行政庁の発する通達の示す法令解釈からは自由でない点で、その第三者性には大きな限界がある」[12]という問題を提起することはなお可能である。これは、社会保険領域の不服審査機関が社会保険を管轄する省庁（厚労省）の管轄下に置かれていること、あるいは「行政」不服審査という仕組み（不服審査機関が行政権に置かれていること）そのものに対する基底的な問題提起ということができる。

三　審理手続

（一）第一の類型の第一段階（社会保険審査官等）では、書面審理を原則としつつ、審査請求人の申立てによって、口頭陳述の機会が保障されるという規定があった。しかし、審理方式に関するその他の規定は存在せず、よって、行政不服審査法の一般原則に戻ると考えられる（つまり、職権証拠調べも職権探知も許されると解される）。

（二）これに対して、第一の類型の第二段階（社会保険審査会等）は、口頭審理を原則としており、審理の態様に関

しては、当事者主義を原則としつつ、職権主義も採り得ることが法によって規定されている。

なお、社会保険審査会の審理の実態に関しては、職権主義を採る根拠に、市民と行政庁の間にある力の格差への配慮という観点があるとの評価、さらには職権主義以外にも市民への配慮を趣旨とした審理手続が行われているという点が注目される。しかし他方で、同審査会による市民への配慮は、首尾一貫した理論に基づいてなされるものではない点で、アド・ホックな、安定性に欠ける（常にそのような審理が実施されることを市民側が期待することができない）ものに止まっていると評価することもできよう。

（三）続いて、第二の類型（国民健康保険審査会等）に関しては、審理の方式に関して何らの規定も存しないため、行審法の原則から書面審理が原則になると解される。そうであるとすると、職権証拠調べと職権探知の実施も、許されると解される。

（四）以上をまとめると、第一の類型の第一段階と、第二の類型はともに書面審理を原則としており、これに対して第一の類型の第二段階のみが口頭審理を原則としているということが明らかになる。これらのすべての形式において、理論上は職権証拠調べおよび職権探知が許されると解されるものの、実態として職権主義が実施されていることが確認できたのは、第一の類型の第二段階のみであった。この際、職権主義の実施の根拠の一つに、市民と行政庁の間にある力の格差への配慮という観点があるとされた。

第四章　公的扶助領域の不服審査

第一節　沿革―公的扶助領域の不服審査制度

現行生活保護法が成立するまでの過程において、公的扶助領域の実体法および不服審査の仕組みは、大きく展開している。現在の生活保護法上の不服審査制度がなぜこのような形をとっているかを理解するに当たっては、その歴史的展開を確認することが不可欠であると考えられる。また、不服審査制度の展開は、実体法制度の展開と密接に関係している。よって、次節における現行法の仕組みの検討への前提として、本節では救護法以降の公的扶助領域の実体法および不服審査制度の展開を検討する[123]（なお、引用部分の記載については、片仮名部分を平仮名に改めている）。

一　明治期以降、恤救規則に代表されるような様々な救貧措置のための法が制定された。その中でも、貧困者に対する扶助を公の義務と認め、その対象を包括的なものとした意味で、一九二九（昭和四）年に制定された救護法は重要である。

しかしながら、同法は公の救護義務を認めるという建前をとっているにもかかわらず、市民に対して、救護を請求する権利を認めたものではないとされた[124]。そのことを反映して、救護を受けようとする者がその申し出を拒否された場合に訴願や訴訟を行う手続は、法律上備えられていなかった[125]。

二　第二次大戦後の一九四六（昭和二一）年、（旧）生活保護法（以下、旧法という）が制定された。同法によって、上述の救護法をはじめ、母子保護法、軍事扶助法[126]、医療保護法、戦時災害保護法の各法が廃止された。

（一）従前の各法との差異―旧法制定の意義

旧法においては、保護が国家の義務とされた。このことは、従前の救護法では未だ根強く残っていた恩恵的な観点の

払拭を目指すことを意味している。

何を契機として保護が開始されるかに関しては、旧法自体に規定はない。旧法施行規則八条一項が、保護の申請に関する必要的記載事項を列挙しており、また同二項が、「市町村長が必要と認めるときは、前項の規定による申請がない場合と雖も保護を行わなければならない」と規定していることから、旧法が要保護者らによる申請を端緒とした保護を原則としていることが読み取れる。

（二）不服申立てに関して

旧法は、上述のように保護を国家の義務とする建前をとった。それにもかかわらずこの旧法も、従前の救護法と同様、依然として不服審査の仕組みを備えていない。この点に関して、貴族院生活保護法案特別委員会における旧法草案の審議過程において、当時貴族院議員を務めていた公法学者の佐々木惣一博士から以下のごとく疑問が呈されている。

「本法は大変色々のことを規定して居りますけれども、しかしその生活の保護を受くべき状態にあるものなりや或はまた其のものと直接の関係を持って居ると云うものが、この生活保護行政のまあ違法とか或は不当とか云う状況に於て行われた場合に、何等それに付て行政上救済を申出ることが出来ない、生活保護をせぬと斯う云ったような時には泣寝入になってしまうと云うことに本法ではなって居りますが、是は一体どう云うものであろうか、矢張り私は初に申し上げましたように、これは社会正義を国家が実現するための国家の責任たる行政と思いまするから、そういう行政が妥当に行われないということにつきましては、すなわちその者及びそれと関係あるところのものは国家に対してその行政を妥当に行うべしという要求をなしうると云うのが根本の思想でなければならぬと思います、それはすなわち恵むとか恩恵とか仁とかいうことではない、それでありますからその点に付きまして、何とか本法または本法に基づいて定めらるべき処のその他の規定によって、違法なり不当なりに取り扱われたものは、それに付いて何らか行政上の救済を求めうると云うようなことにいたしたらどうかと思いますが、それに付きまして政府の方々

のご意見でも伺えれば、大変結構だと思います」[127]。

ここで佐々木が述べているのは、要するに、政府委員の説明のように同法は恩恵的な性格ではなく国家の責任として実施されると言うのであれば、同法による行政が違法・不当に実施された場合には、その違法・不当な状況の是正を請求するための権利救済（不服審査）の仕組みが必要ではないか、ということであろう。この質問に対して、当時の国務大臣である河合良成は以下のような回答を行った。

「これは国家の責任である以上は、国家が責任を履行せざる場合において、その要保護者に当たる者から行政上の救済を求める必要があるかということでありまするが、これも今申したことと同じでありまして、理論としては私はそういうことはやはりあり得る、また法律に規定するような事態もできてくるのじゃないかと思いますが、また一面に置きまして、問題がごく法律問題としての内容が小さいと云うような考えから、あるいは社会の輿論というものによってこれを裁いていくのが一つじゃないか、まず事柄の性質上非常に社会に広く分布している、そうしてその救済の目的を求めるとしまして、個人的利害においては、あるいは生活保障ということにおいては、非常に深刻な問題でありますけれども、権利の内容目的の経済的の問題としては大きな問題ではないと云うような点に付いて、経済的救済を求めると云うことよりも、むしろ国家の義務に対する一つの責任、国家がそういうことをやらぬと云うことに対する救済でありますから、あるいは社会的の救済、輿論の救済というようなことが、いちばん今適当に行くんではなかろうか、やはり経済的にはそういうことを考えなければならぬものじゃないかという風に考えます」[128]。

ここで言われている内容はあまり明確ではないが、ある市民が同法による給付を受けられないということは、国家が責任を果たしていないということであるから、国家に対する社会的な批判が生じるはずで、その批判が同法の制度を改

善し、救済につながっていく、という趣旨かと考えられる。この河合大臣による回答に対しては、佐々木はさらなる議論を行っていない。

さらに、同じく貴族院生活保護法案特別委員会において、貴族院議員の正田貞一郎[129]からも、保護の拒否に対して市民が異議を申し立てる方法のいかんに関して質問が提起されている。[130]この正田の質問に対して、政府委員の葛西嘉資は、フォーマルな権利救済（不服審査）のための手続きを設けなくとも、実際の運用上、市民が異議を申し出ることはできるし、それによって国が積極的に保護していけばうまくいくだろう、[131]という旨を回答している。

この回答に対しては、正田が、申請が可能であると言う意味で市民に生活保護の権利を認めているのに、その実施に違法・不当がある場合にはフォーマルな救済のための手続がないというのでは不完全ではないか、[132]との更なる追及を行っている。しかし、正田によるこの質問の直後に、速記が中止され、速記再開後は別の議員による別の質問が始まっているため、上記の質問に関する回答は議事速記録の中には現れない。

旧法に関するこれらのやりとりからは、保護が国家の義務であるということと、保護が法的な救済を受けられるという意味での市民の権利であるということの関係性が（少なくとも一部の専門家らによって）意識されていたことが見て取れる。佐々木や正田の見解では、国家の義務性と市民の権利性・不服申立（権利救済）制度は一対一対応であるべきだとされているのに対し、当局はそうは考えていなかったということが分かる。

三　一九四八（昭和二三）年、社会保障制度審議会設置法が制定され、同法に基づいて内閣総理大臣の所轄の下に設置された社会保障制度審議会（会長：大内兵衛）が、一九五〇（昭和二五）年、社会保障制度に関する勧告を実施した。当該勧告は、「権利の保護の機関」という節を設けて、権利救済（不服審査）機関に関する勧告を実施している。その内容は以下のとおりである。

「権利の保護の機関

一、社会保険による給付または国家扶助に関する処分などに不服である者の権利を保護するために、第一次審査機関として各都道府県に各専門の審査官を、第二次審査機関として都道府県に地方社会保障審査会を、第三次審査機関として中央に中央社会保険審査会を設ける。

二、審査官は独任制とし、審査会は関係官吏、受益者代表、公益代表、専門家などにより構成されねばならぬ。

三、本制度における医療担当者に対する医療報酬の支払いおよび処分などに不服である者の権利を保護するための特別の機関を設ける必要がある」[133]。

また、同勧告と同日に出された参考資料においては、不服審査機関に関する上記のような勧告の趣旨が説明されている。

「社会保険の給付の決定に対する不平処理期間についても、社会保障行政の一元化に伴い統一整理すべきは当然である。これがためには専任、専門の審査官制度が拡充され第一戦業務が能率的に処理される必要がある。尚国家扶助に関する権利の保護についても社会保障制度として社会保険と同一の機関により統一して、受益者の保護を図ることが適当と認め、これを同一機構の下に統一した。尚現在健康保険に関与する医療担当者の権利保護については、その機関が設けられていないが、現物給付を建前とする本制度においては医療担当者の権利保護についても将来これを考えてゆかなければならない」[134]。

社会保障制度審議会によるこの議論は、まず、公的扶助領域においても権利の保護という視点が重要であるということを確認した点で、大いに注目される。また、社会保険および公的扶助に関する不服審査を単一の機構によって管轄す

る（その帰結として、公的扶助領域においても、第三者機関を含む不服審査制度が保障される）という提案（同審議会がどれほどの真剣さでこれを提案したかは窺い知れないが）は、非常に興味深い。

四　上記の社会保障制度審議会勧告の結果、旧生活保護法制定からほどなく、一九五〇（昭和二五）年に現行の生活保護法（以下、新法という）が制定された。新法は、社会保障制度審議会による生活保護法に関する勧告を、二点を除きすべて採用している。[135] 国会の審議においては、新法の主要な改正点のうちの一つとして、不服申立ての仕組みを法律上の制度として設けたことが挙げられている。[136] ただし、勧告とは異なり、この仕組みは社会保険領域とは別個のものであり、内容も大きく異なっていた。

以下、不服申立て制度が設置されたことに対して、実際の審議ではどのようなやり取りが行われたのかを検討していく。

まず、参議院厚生委員会では、厚生事務官（社会局長）の木村忠二郎によって、新法（案）において不服申立制度を設けた趣旨が説明されている。

「生活保護法が一つの権利として認められておりまする以上は、それによりましてその権利を侵害せられたものは、それぞれ裁判所に適当な手続をすることができることは申すまでもないのであります。従いまして、この外に特別な制度がなくても一応権利の救済はできることに相成るのでありまするけれども、裁判所におきまして、この救済を受けることにつきましては、手続きその他におきまして極めて煩雑でもございまするし、又実際に生活保護を要しますものの状態というものが極めて緊迫化した状態にありますことが考えられますので、この手続きを簡易にいたしまして、行政庁を関與せしめ、これによつて適正なる保護をいたすことができまするようにするために不服申立制度を設けた次第でございます。この不服申立の制度につきましては、現在の法制の下におきましてはこの規定がないのでございます。ただ昨年の五月に生活保護法の施行規則を改正いたしまして、実

質上不服申立の制度ができ上つております。これを法律上明らかにいたしたものでございます」[137]。

さらに、厚生委員会を経た後の衆議院本会議においては、青柳一郎は、旧法との対比で、新生活保護法の趣旨を以下のように説明している。

「本法案の内容のおもなる点を申しますれば、第一は、生活保護の制度を憲法第二十五條の規定に盛られた国民の生存権保障の理念を具現するにふさわしいものとしたことであります。もとより、現行の制度のもとにおいても、この法律による保護は国の責務として行われる建前をとつているのではありますが、今回の改正においては、第一章総則におきまして、国民は一定の要件のもとにこの法律による保証を当然に受ける権利がある旨を明らかにいたしますると同時に、第二章保護の原則、第三章保護の種類及び範囲、第五章保護の方法等にいて、この法律によつて行われる保護の内容を新たにすべて法律に明らかに規定することにより、その恩恵的色彩の一掃を期しておるのであります。さらに、国民がこの法律による保護を受ける権利のあることが明らかにされる以上、当然これに対応して、国民の側から見てその権利の実現がはばまれたとする場合には、この権利を主張し得る道の開けるべきは申すまでもないところであります。よつて、都道府県知事及び厚生大臣に対する不服申立ての制度を新たに確立することといたしておるのであります」[138]。

上記のような不服審査制度創設の趣旨説明からは、①生活保護の問題の特性から、裁判所よりも簡易な手続を設けること、②保護から恩恵的色彩を一掃し、その権利としての性格が明確となった以上、不服申立ての制度が設けられることは当然であること等が議論されている様子が見て取れる。

しかしながら、参議院厚生委員会における、参議院議員山下義信と木村忠二郎との間の下記のようなやり取りからは、

生活保護法上の不服審査制度の内実に関して、それほど熟慮が重ねられてきたという印象は得られない。むしろ、同法における不服審査制度は、当初は暫定的なものとして設けられたのではないかとすら考えられる。このことは、新法の法案が審議されている段階では、新法の委任を受けた政令には、不服申して関連の条文は一カ条のみしか存在していなかった[139]という事実からも推認されよう。

山下「不服の申立の審査制度でございますが、これは以前資料のとやにも伺つて政令等にも規定もないようでございましたので、その点が不明瞭になつておるわけでございますが、元来ならば私共は不服の申立の審査方法というようなものは法律に明記しなければならん程重大なものであると考えるものでございますが、これが政令によりましてその大綱が規定せられ、更に省令等によりまして細則が定められる等丁寧なるこの運営の方法の御規定があるものと期待するのでありますが、大体はどういうふうな構想でこの不服の申立の審査方法等をなされるお考えでありましようか、大体当局のお考えを聞いて置きたいのであります（後略―引用註）」。

木村「この不服の申立の手続並びに審査、決定、裁決ということにつきましては、今山下議員から御指摘になりましたように、極めて慎重を期することを要するという考えであります。而も尚これにつきましては、手続は非常に早急に行わなければならないといつたような点もありまして、これをやりますについて一体どういうふうな形になつて出て来るかということについての事柄につきまして、当局ではまだ十分な自信を持つた方法というものは考えられないわけです。又これにつきまして、慎重なる各種の手続をいたしますにつきましては、これに必要な各種の経費というものも必要になるだろうと思うのでございます。でこれらの点につきましても、いろいろ用意が現在におきましては十分でございませんが、といつたような実情もございまして、これらの手続につきましては、今後の実際の不服の申立の出ましたものに応じまして、慎重に検討いたしまして、手続は決め、そうし

てこれに必要なる経費を予算的に措置いたして参りたい、かように考えるものであります。従いまして、この事前お答え申上げましたように、現在のところでは、この手続に関する政令等につきましても、一応形式的なものを予定いたしておるだけでございまして、細かいものについては十分な準備ができていないというふうに申上げる跡はないのを誠に遺憾に存ずる次第であります」。

結局、不服審査機関の構成・独立性に関しては、不服申立てにおける民生委員の活用に関するもの[140]のほか、それ以上の議論は行われていない。

このように、実際に国会において質疑応答された内容は、新法上の不服申立制度に関してそれほど深く立ち入ったものではない。しかしながら、厚生省社会局『第七國会　生活保護法案説明資料』によると、同法上の不服申立ての構成等に関して、より深く立ち入った問答が収録されている[141]。

「『問』　審査のための特別な機関を設ける必要はないか

『答』　不服の申立の裁決のため、健康保険における社会保険審査会の如き第三者的機関を設けその意見を徴することも一応考えられるが、生活保護の場合の裁決は一種のケースワークでもあるので、その仕事に熟達した者でないと裁決の適正が期せられないので、上級機関の事務に熟達した者がこれに当たることとなっているのであるが申立件数が非常に多ければ専門の審査官を置かなければならなくなると思う[142]」。

この問答では、新法において、社会保険領域のような第三者機関を設けなかった理由が示されており、その説明内容（裁決自体のケースワークとしての性格）もそれなりに説得性を有している。しかしながら、そのすぐ後に、もし申立

件数が多ければ「専門の審査官」を置くことが検討されている点もまた注目に値する。ここで言う「専門の審査官」がどのような性格のものであるかは定かではないが、同箇所の文脈からは、「上級機関の事務に熟達した者」を生活保護法上の不服審査機関とすることは、複数ある可能な選択肢のうちの一つに過ぎなかったことは、少なくとも見て取れる。

五　以上のような史的展開を経て、現行生活保護法上の不服審査制度が成立した。そして、この不服審査制度は、一九五〇年代以降、基本的な性格を変えることなく、現在まで存続している。以下では、現在の生活保護法における不服審査制度の現状と問題点を検討する。

第二節　現行・生活保護法における不服審査

現行生活保護法（以下、生保法）上、保護の実施の責任を有する者（以下、保護の実施機関という）は都道府県知事、市長及び福祉事務所を監理する町村長である（生保法一九条一項）。実際には、生保法一九条四項に基づき、保護の実施機関が、保護の決定および実施等に関する事務を福祉事務所に委任している。福祉事務所には、それぞれ都道府県、市（東京都特別区を含む）、町村に置かれるものがあるが、その中でも市の福祉事務所がカバーする割合が圧倒的に高い。よって、下記では市長により委任を受けた市の福祉事務所が実施する処分を念頭に検討を行う。以下ではまず、本稿の分析視角のうち独立性の観点を念頭において、法規定を概観する。

一　独立性

（一）市の福祉事務所が行った処分に対して不服がある場合、市民は、都道府県知事に対して審査請求を行う（生保法六四条）[143]。この審査請求に対する都道府県知事の裁決になお不服がある場合には、市民は厚生労働大臣に対して再審

査請求を行うことができる（生保法六六条一項）。訴訟との関係では、審査請求前置主義がとられているが（生保法六九条）、行政訴訟の提起に際して、再審査請求までを経ることは要求されておらず、市民は都道府県知事の裁決を受けた後は、厚生労働大臣への再審査請求と、司法裁判所への行政訴訟を自由に選択することができる。この点は、社会保険領域の社会保険審査官および同審査会において、多くの場合に再審査請求を経た後でなければ行政訴訟を提起できないとされていることと異なっている。

（二）このように、生活保護法における不服審査は、全面的に行政庁が担っている。この点は、第三者機関性が強く押し出されていた社会保険領域の不服審査機関の構成と好対照をなしている。生活保護法上の不服審査において、社会保険領域のような第三者機関を設置しなかった理由は上述のとおりであるが、当該説明に見られるような専門性の高さや事案の個別性の強さという視点は、社会保険領域にも当てはまるものと考えられ、十分な説得力があるかは疑問である。

（三）以上から、生活保護法は、不服審査機関の独立性という観点にはほとんど考慮を払っていないと評価できよう。このような制度の在り方は、理論的も実務上も、社会保障法領域のうちで最も強い批判を浴びている[144]。

例えば、「行政実務の現状を勘案すると処分庁及び同一の地方公共団体の上級庁が処分を覆すことはほとんど期待できない」ため、「専門的な第三者機関を設置することを今後検討すべき」[145]との見解は、生活保護法上の不服審査における独立性の向上を要求する趣旨であると考えられる。他にも、生活保護制度にかかる不服申立てについては、「申立件数・容認率が非常に低い」[146]との同様の評価を示す論者は多い。また、「審査庁は他方で処分庁の上級行政機関として監査機関でもあるためか処分庁と密接に連絡を取り合って手続きを進め、審査手続を第三者的立場で進めていない」[147]というように、審査庁の独立性の欠如が致命的な問題を生じる場合もある。

つまり、生活保護法上の不服審査においては、法規定上も、実態としても行政庁からの独立性が欠けており、これが

現実に問題を生じていると結論することができよう。

二　審理手続

（一）続いて、生活保護法における審理の手続に関して検討する。生活保護法には、裁決をなすべき期間の定めや、一定期間経過後の棄却のみなし規定が置かれているのみであり（生保法六五条、六六条二項）、非常に簡易な規定ぶりとなっている。よって、生保法に規定のない不服申立手続に関しては、一般法である行審法の規定が適用されることとなる。つまり、書面審理が原則となり、職権証拠調べおよび職権探知の実施も許されると解されよう。

（二）それでは、生活保護法上の不服審理の実態はどのようなものであるか。この点に関しては、実務家によって、職権主義が実施されている状況が明かされている。いわく、審査庁は「弁明書や再弁明書の裏付けとなる事実の把握のため、あるいは処分庁が審査請求後に行った新たな処分を基礎づけるための事実の把握のために自ら行動している」[148]。上述のように、法律上、審査庁が職権主義的に行動することは問題を生じないと解されるが、ここに見られる職権主義の行使には、社会保険審査会におけるような、市民に対する援助の視点は存在していない。この点は、審査庁の独立性の問題と関連していると言えよう。

確かに、「生活保護では迅速な給付が求められるから、審査庁は、事案に応じて可能な範囲で、当事者の主張に限定されず、職権探知の権限も行使して当該拒否処分に関して問題となり得る事実を調査」[149]すべきというように、市民の利益という視点から職権主義の行使を求めることはあり得るが、上記のような実態を見る限り、職権主義の実施によってメリットを上回るデメリットが生じる危険があるのではないかとも危惧される。

このように、生活保護法上の不服審理においては、職権主義が実施される場合があるようである。しかしながら、これらの職権主義の実施は、市民と行政との力の非対等性を修正するという観点に裏付けられていないため、不服審査機

関自身が容易にアクセスできる事実の把握のための行動に終始する（つまり、市民の主張する事実の把握のような、コストのかかる職権主義的行動を実施しない）という点において、行政庁のみを利する結果となっているという可能性が存在する。

第三節　小括

一　生活保護法上の不服審理に関して、以上で検討したことを本稿の分析視角に沿ってまとめると、以下のようになろう。

まず、公的扶助領域における不服審査制度の誕生の歴史を整理する。恤救規則のように恩恵的な意味合いの強い法の時代はもとより、救護法において建前上は保護が公的な義務とされ、さらに一九四六年の旧生活保護法において、国家の義務としての保護という観念が明確にされてもなお、不服申立てのための仕組みは設けられなかった。旧法制定時の議会資料を検討すると、国家が義務としての保護を履行しない場合に、市民の救済を制度的に考えることよりも、むしろ国家に対する社会的な批判を通じて、国家が義務を適正に果たすようになることが想定されていた。つまり、保護は国家の義務ではあっても、そこにおける個人の権利としての側面には光が当てられていなかったのであり、そのことが、不服審査制度を作らないという選択を導いていると言えよう。

その後、一九五〇年の現行生活保護法においてはじめて、不服審査制度が設けられた。保護の権利としての側面を強調していた同法の制定過程では、保護の権利が侵害された場合に裁判所に出訴できることは言うまでもないこと、しかし裁判の手続が煩雑で、保護を受けようとする市民が緊迫した状況にあるため、簡易な手続によって適正な保護を図ることができるように不服申立制度を設けたことが説明されている。

このように、公的扶助領域においては不服審査制度を備えるまでに長い時間がかかっていることは、社会保険領域においては制度創設当初から不服審査の仕組みが備えられていることと好対照をなしていると言えよう。

二　次に、生活保護法上の不服審査機関の独立性に関して検討する。

生活保護法上の不服審査制度においては、第三者機関・審議会等の形式が採られておらず、都道府県知事および生活保護法所轄の大臣に対して不服申立てを為すという形式が採用されている。

一般に、処分庁それ自身ではなく、別の行政庁が不服申立ての審理を実施する場合には、公正さが相対的に上昇すると言われることもあるが、都道府県知事も所轄大臣も、生活保護実施に対して一定の利害関係を有している（例えば財源関係等）。この点からは、不服審査制度の独立性はごく低いという評価が避けられないであろう。

生活保護法案説明資料では、社会保険領域の不服審査機関のような第三者機関を設けないことの根拠として、生活保護の裁決が「一種のケースワークでもあるので、その仕事に熟達した者でないと裁決の適正が期せられないので、上級機関の事務に熟達した者がこれに当たることとなっている」と述べている。これは専門性の強調を意図していると思われるが、その専門性を確保することと、「上級機関」の官吏を利用することとの関連性が明らかでない。生活保護がケースワークとしての側面を有することは当然であるが、市民の置かれた状況が当該市民の権利を侵害している状況にあるか否かという問題に関する評価は、純粋に法的なものであるはずである。さらに説明資料は、前述の引用部分の直後に「申立件数が非常に多ければ専門の審査官を置かなければならなくなると思う」と述べており、また議会資料でも、このような制度設計がなされたことには当局の準備不足が関係していて、今後の制度の発展を目指す旨が示されていることからも、生活保護法上の不服審査機関の設計は、理論的に突き詰められることなく、いわば暫定的に構築されたものだったのではないかとも思われる。

三　最後に、審理手続（特に職権主義に関して）であるが、これに関して生保法はほとんど規定しておらず、行政不

服審査法の原則から、書面審理が原則とされ、職権主義の実施も許容されると解される。実際に、実務上も職権主義が実施されているが、これは行政庁を利するために行われている場合があるとの評価を受けていた。社会保険領域のように、市民の援助という視点が現れているという証拠は得られなかった。

第五章　総括

第一節　類型化

これまで検討してきた、日本の社会保障法領域における行政不服審査制度については、以下のような整理を行うことができる。

まず、行政不服審査制度は、社会保険審査会や労働保険審査会のように、二、三の実体法制度を受け持つものもあるが、それ以外は実体法ごとに設けられている。すなわち、実体法を超えて統一的な不服審査制度が設けられているわけではない。

これらの不服審査制度は、大まかには下記のような三つのタイプに分けることができる。

第一が、①社会保険審査会型である。この類型は、一審を独任制、二審を合議制の第三者機関とする二審制を採用している。メンバー構成としては、一審は厚労省の職員が務め、二審では利益代表が含まれておらず、学識経験者がメンバーとして任命される点で、専門性が重視されていると表現することができよう。この類型には、社会保険審査会のほかに労働保険審査会が含まれる。

第二が、②国民健康保険審査会型である。この類型は、合議制の第三者機関が採用された、一審制の仕組みを持つ。

ここでの第三者機関は、利益代表を採用しており、保険者代表が構成員に含まれていることが特徴的である。この類型には、国民健康保険審査会のほかに、介護保険審査会が含まれる。

第三が、③生活保護法型である。この類型では、行政庁自体が不服審査機関となる。すなわち、都道府県知事が一審、厚生労働大臣が二審となる（行政訴訟との関係では、最初の段階のみが前置必須）。この類型には、ほかに児童手当等が含まれる。

第二節　考察

一　これらの不服審査制度の類型を、実体法の類型の区分と対応させて整理すると、次のように言うことができる。すなわち、まず社会保険制度と公的扶助（生活保護）制度とで、合議制の第三者機関を備えているか否かという点で二分される（①および②と、③の区分）。

次に、社会保険制度の中でも、保険者が国単位の大きさか、市町村レベルのものかによって、専門性に重心を置く二審制か、利益代表を採用する一審制かに分離する（①と②の区分）。

これらの区分からすると、実体法制度の方式が不服審査制度の形式に影響を与えているということができそうである。しかしながら、なぜ社会保険制度の方が公的扶助よりも手厚い不服審査制度を設けているのか、また、なぜ同じ社会保険制度の中でも市町村保険の場合のみ利益代表かつ一審制の仕組みが設けられているのかという疑問については、現行法制度のみの検討では答えを得ることができず、それぞれの類型の不服審査制度の沿革を検討する必要があった。

二　まず、社会保険領域（①および②）と公的扶助領域（③）における不服審査機関の差異については、以下のような沿革的説明が可能である。公的扶助領域においては、国家による保護が単なる「恩恵」に過ぎなかった時代、国家の

義務ではあるが市民の側の請求権（保護の権利性）は否定された時代を経て、一九五〇年の新生活保護法においてようやく、保護の権利性が承認されるとともに、不服審査の仕組みが設けられた。しかしここで設けられた不服審査制度は、先に検討したように、それほど熟考を経て組み立てられたものではない疑いがある。その後、公的扶助領域の不服審査機関は特に改正されることなく、現在に至っている。

これに対し、社会保険領域においては、例えば一九二二年の健康保険法、一九三八年の国民健康保険法など、法制定の当初から、利益代表を含む合議制の不服審査機関を備えていた。このような差異の原因は、上記のような社会保険各法が、被保険者たる市民の受給権の権利性という問題に（少なくとも、公的扶助領域におけるものと同じような方法では）直面することがなかった（つまり、当初から社会保険給付の権利性が承認されていた）からであると評価できよう。

しかしながら、社会保険領域と公的扶助領域のいずれにおいても給付の権利性が確立した現代において、不服審査制度（特にその独立性）が大きく異なることを正当化することが可能かという点には、疑問の余地がある。

三　続いて、社会保険領域内部における不服審査制度の差異（①と②の区分）は、沿革的には次のように説明することができる。

かつては、各実体法がそれぞれの不服審査制度を有していた。その後、一九四〇年代までは、社会保険という制度の類型に着目して、不服審査機関を実体法を超えて統合したり、反対に、そこから一定の実体法に関連する不服審査機関のみを切り離したりするような試みが短期間のうちに繰り返された。そして、一九四八年に、国民健康保険法に関する不服審査機関が、市町村による民主的な運営を根拠として、独立して運営されることになって以来、保険者の単位が市町村レベルのものであるか、国規模のものであるかによって不服審査制度が区分されることになった。ただし、なぜ保険者が市町村の場合にのみ民主的な運営が重視されるのか（保険者の規模と民主的な運営は理論的には直接関係がないと思われる）、また、民主的な運営という要素が不服審査機関の構成にも反映すべきなのか（制度運営は民主的なもの

であったとしても、不服審査に関しては利益代表（特に保険者代表）を用いないという選択もありえよう）という点で、疑問は残る。

先に検討したように、社会保険審査会型（①）と国民健康保険審査会型（②）では、いずれも合議制が採用されているとはいえ、メンバーの任命方法や、後者には保険者代表が含まれている点などにおいて、独立性の程度が異なっている。上記のような沿革から両者の差異が説明できるとしても、その差異が正当化できるかという問題は生じよう。

四　職権主義的審理に関しては、すべての類型において禁止されていなかった。また、特に①の類型において、市民と行政庁との力の不均衡を考慮するために職権主義を活用する、との審理が実施されているという議論がなされており、本稿の問題関心からも注目される。

しかし、他方で、③の類型（具体的には生活保護法上の不服申立制度）においては、職権主義的審理の実施が、一方的に行政庁のみに有利に働くような現れ方をしている、との批判も生じていた。さらには、①の類型においても、個々の事例ごとに市民の援助に資するような職権主義的審理が行われることはあっても、職権主義が市民の援助という一貫した原理に裏打ちされている、というような程度には至っていないと言える。そしてもちろん、市民の援助のために職権主義的審理を実施することは、審理機関にとっての法的義務ではない。

また、職権主義が具体的な審理の場においてどのような効果を発するか（市民の援助か、あるいは結果として行政庁の有利に働くか）という問題に関しては、審理機関の独立性の問題が関わっているとも考えられた。

五　このように、日本の社会保障法領域における権利救済制度は、（現在では、もはやそのままの形で維持することが困難と考えられるような）沿革的な事情を反映したような形態をとっている部分が少なくなく、そのことに関する理論的な検討も、これまで加えられていない。その結果、現行の不服審査制度は、真に「権利救済」の名に値するような制度設計になっているか、疑問がある。上記のような検討に鑑みると、社会保障法領域の不服審査制度を、「権利救済」

という視角から捉え直す必要性は高いと考えられる。

おわりに

以上、本稿では、社会保障法領域における行政不服審査制度を、権利救済という視角から捉え直すための準備的な作業として、独立性と職権主義という分析軸を設定したうえで考察を行った。ここで整理した問題状況を前提として、本研究が究極的に目指すところの、社会保障の権利（救済）の実質化に一層資するような不服審査制度の在り方を探る研究を進めていく必要がある。この点に関する議論がさほど活発ではないという日本の状況に鑑みると、社会保障法領域における権利救済について長い歴史を持ち、議論の蓄積を有している外国諸国の法制度を研究し、日本の法制度に示唆を得ようとする手法をとることが有益であるように考えられる。よって、本稿を前提とした後続の研究においては、比較法の手法により、社会保障法領域の権利救済制度の考察を進める予定である。

（1）小川政亮『権利としての社会保障』（勁草書房、一九六四年）一頁など。
（2）尾形健「権利のための理念と実践―小川政亮『権利としての社会保障』をめぐる覚書―」社会保障法研究一号（二〇一一年）三六頁。
（3）福武直「社会保障と社会保障論」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』（東京大学出版会、一九八三年）一頁。
（4）菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、二〇〇〇年）三頁。もっとも、同書では、「権利主義的理論」の有効性を否定する論者が新たな形での「権利論」の必要性を示唆していることへの注意喚起がなされている。また、「『権利』概念をいわば武器とする法律学が社会保障分野で果たすべき役割は、決して失われてはいない」と述べ、社会保障を、「権利」概念を軸として法律学的に論じることの重要性も論じられている。*Id.*, 二〇頁。
（5）代表的文献として、菊池・前掲註（4）、特に一三五頁以下。

(6)　堀木訴訟大阪高裁判決（昭五〇・一一・一〇民集三六巻七号一四五二頁）、松本訴訟大阪高裁判決（昭五一・一二・一七行集一一／一二号一八三六頁）。河野正輝・江口隆裕編『レクチャー社会保障法』（法律文化社、二〇〇九年）一五頁〔河野〕。この分離解釈論が裁判例によって提起されて四〇年ほどが経っており、その点ではこれ自体は「近年の」議論とは言い難いが、憲法二五条の解釈に一つの可能性を提示する重要な役割を現在もなお果たしていると思われるため、ここで言及する。

(7)　一審京都地判平三・二・五判時一三八七号四三頁、控訴審大阪高判平五・一〇・五判例地方自治一二四号五〇頁。

(8)　一審さいたま簡判平一九・九・二八賃社一五一三号二三頁、差戻前控訴審さいたま地判平二〇・六・二七賃社一五一三号二八頁、差戻前上告審東京高判平二一・九・三〇判時二〇五九号六八頁、差戻控訴審さいたま地判平二二・八・二五判例自治三四五号七〇頁。差戻前上告審の評釈として、木下秀雄「判批」賃金と社会保障一五一三号（二〇一〇年）四頁、瀧澤仁唱「判批」賃金と社会保障一五一三号（二〇一〇年）一〇頁、太田匡彦「判研」季刊社会保障研究四六巻三号（二〇一〇）三〇八頁、小賀野晶一「判批」判例地方自治三三九号（二〇一一年）七一頁、山下慎一「判研」法政研究七八巻一号（二〇一一年）一二五頁。

(9)　菊池馨実「介護保険制度と利用者の権利擁護」季刊社会保障研究三六巻二号（二〇〇〇年）二三六頁。

(10)　河野正輝『社会福祉法の新展開』（有斐閣、二〇〇六年）一八三頁。

(11)　清正寛・良永彌太郎編『論点社会保障法』（有斐閣、第三版、二〇〇三年）三一七頁〔良永〕。

(12)　荒木誠之編『社会保障法』（青林書院、一九八八年）三四〇頁〔石橋敏郎〕。また、西田和弘「社会保障の権利擁護・権利救済手続き」日本社会保障法学会編『講座社会保障法　第一巻　二一世紀の社会保障法』（法律文化社、二〇〇一年）一八三頁。

(13)　前田雅子「社会保障における行政手続の現状と課題」ジュリスト一三〇四号（二〇〇六年）二三〜二四頁。

(14)　土屋和子「社会保障における行政不服申立て制度の現状と問題点」社会保障法一六号（二〇〇一年）一三五頁。

(15)　竹下義樹「生活保護法における審査請求手続きの現状と問題点解決のための一提案」龍谷法学二四巻三・四号（一九九二年）二七二〜二七三頁。論者は、生活保護法にかかる審査請求に代理人として複数回携わった経験のある弁護士である。

(16)　この点に関しては、例えば、取消訴訟における原告の主張・立証の負担の軽減という議論が挙げられよう。伊方原発事件（最判平四・一〇・二九民集四六巻七号一一七四頁）は、「行政庁がした原子炉設置許可処分の判断に不合理な点があることの主張・立証責任は、本来、原告が負うべきものと解されるとしながら、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告の行政庁側において、まず、その依拠した具体的審査基準ならびに調査審議および判断の過程等、行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張・立証する必要があり、被告がこの主張・立証を尽くさない場合には、行政庁の判断に不合理な点があることが事実上推認されると判示している」（宇賀克也『行政法概説Ⅱ　行政救済法』（有斐閣、第三版、二〇一一年）二三一頁）。

(17) 例として、国民年金法一〇一条の二、国民健康保険法一〇三条、労働者災害補償保険法四〇条、介護保険法一九六条、生活保護法六九条。

(18) 例えば、宇賀・前掲註(16)一七～一八頁。

(19) 西田・前掲註(12)一八五頁。

(20) 例えば、行政不服審査において、処分庁自身が不服申立てを裁断する場合（異議申立て）、処分庁の上級行政庁が裁断する場合（審査請求）、第三者機関を設ける場合（国税不服審判所など）のそれぞれで、公正性に対する信頼が異なる。宇賀・前掲註(16)二〇頁。

(21) 宇賀・前掲註(16)二〇頁。ここでは「中立性」という表現が用いられているものの、これは本稿で言う独立性と重なり合う部分が大きいと考えられる。

(22) 福井厚『刑事訴訟法講義』（法律文化社、第四版、二〇〇九年）一一頁。

(23) 福井・前掲註(22)一一頁。

(24) 福井・前掲註(22)一二頁。

(25) 福井・前掲註(22)一三～一四頁。

(26) 福井・前掲註(22)一四頁。

(27) 福井・前掲註(22)一四～一五頁。

(28) 吉村徳重・牧山市治編『注解人事訴訟手続法【改訂】』（青林書院、一九九三年）四～五頁〔吉村〕。

(29) 道幸哲也「労組法改正と労働委員会システムの見直し」日本労働法学会誌一〇四号（二〇〇四年）一〇二頁。

(30) 厚生労働省労政担当参事官室編『労働組合法：労働関係調整法　5訂新版』（労務行政、二〇〇六年）一七八頁。

(31) 澤登俊雄『少年法入門〔第5版〕』（有斐閣、二〇一一年）二三頁。

(32) 澤登・前掲註(31)一三八頁。

(33) ただし、この保護主義の考え方と、先に刑事訴訟法に言及した際に触れた適正手続の思想が排斥しあう関係にはない、ということも指摘されている。澤登・前掲註(31)二六五頁、高内寿夫「少年法における人権論の構造」澤登俊雄・高内寿夫編著『少年法の理念』（現代人文社、二〇一〇年）四五～六一頁。高内は、「適正手続論は当事者主義と結びつくものであり、少年審判の職権主義的審判構造には結びつかないという考え方があるが、これは誤りである。上述したように、適正手続は国家の権力的介入（個人の権利制限）に対する手続上の制約原理であり、これは審判の構造に関わりなく妥当するものと解さなければならない」と指摘する。*Id.*, 四八頁。

(34)　高内・前掲註(33)五九頁、塩野宏『行政法Ⅱ　行政救済法』(有斐閣、第五版、二〇一〇年)一五二～一五三頁、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ　実効的な行政救済の法システム創造の法理論』(有斐閣、二〇〇九年)二二〇頁。

(35)　宇賀・前掲註(16)六一頁、塩野・前掲註(34)一三五頁、阿部・前掲註(34)二二〇頁。

(36)　民事訴訟に関して、伊藤眞『民事訴訟法』(有斐閣、第四版、二〇一一年)二二五頁。

(37)　N. Wikeley, *Future Directions for Tribunals: A United Kingdom Perspective*, in R. Creyke (ed.), TRIBUNALS IN THE COMMON LAW WORLD (2008), p. 186.

(38)　ここからの議論に関しては、脚注に示すもののほか、菊池馨実「社会保障法学における社会保険研究の歩みと現状」社会保障法研究一号(二〇一一年)一一九～一三七頁を参照した。

(39)　倉田聡『社会保険の構造分析　社会保障における『連帯』のかたち』(北海道大学出版会、二〇〇九年)一八頁。

(40)　荒木誠之『社会保障法読本　新版増補』(有斐閣、一九九八年)二四七頁。

(41)　倉田・前掲註(39)二〇頁。

(42)　加藤智章『医療保険と年金保険　フランス社会保障制度における自立と平等』(北海道大学図書刊行会、一九九五年)五頁。また、倉田・前掲註(39)二五～二六頁。倉田は、社会保障法に関するこのような理解が、行政法学者の遠藤博也によって一九七七年の段階で既に示されていた旨を指摘する。*Id.*, 二七頁。

(43)　太田匡彦「社会保険における保険性の在処をめぐって」社会保障法一三号七二～八九頁(一九九八年)。同「権利・決定・対価(1)～(3)」法学協会雑誌一一六巻二号(一九九九年)一八五頁以下、三号三四一頁以下、五号七六六頁以下。

(44)　岩村正彦『社会保障法Ⅰ』(弘文堂、二〇〇〇年)四六頁。

(45)　なお、ここにおいて、利益代表としての被保険者代表が不服審査制度に参画する制度をどのように評価すべきか、という問題がある。なぜなら、被保険者代表が、被保険者たる市民からの不服審査にかかわる(つまり自らの同輩に関して審理をする)ことは、不服審査制度の「中立性」を阻害する要素となりうるからである。この点に関しては、本稿ではあくまで、社会保障制度を「管理運営する主体」からの独立性を問題としているので、被保険者の関与は問題とならないと考える(ただしここで、本稿が、被保険者代表は、制度運営当事者たる保険者代表と対立して、被保険者の利益を擁護する機能を果たすという想定をとっていることに注意が必要である)。本稿のこのような思考を突き詰めると、「独立性」と「中立性」とは、異なった含意を有するのではないか、という難問に突き当たる。

(46)　塩野・前掲註(34)二六頁など。

(47)　塩野・前掲註(34)二七頁、芝池義一『行政救済法講義』(有斐閣、第三版、二〇〇六年)一八七頁。

(48) 塩野・前掲註(34)九〜一〇頁、芝池・前掲註(47)一七五〜一七七頁など。なお、宮崎良夫『行政争訟と行政法学』（弘文堂、増補版、二〇〇四年）一〇〇頁も参照。

(49) しかし、②に関して、「不服申立てにおいては、この不当な処分に対しても救済の可能性が与えられているわけであるが、実際の不服審査においては、裁判所による審査に比べて、裁量の範囲逸脱や乱用を含む違法性の審査すら十分に行われていないようである」との指摘がある。芝池・前掲註(47)一八五頁。

(50) 塩野・前掲註(34)一〇頁など。

(51) 芝池・前掲註(47)一八四頁は、この「処分庁と審査庁（換言すれば処分権と不服審査権）の不分離は、権利保護の見地からすると、不服申立の最大のデメリットである」としたうえ、「審査庁として第三者機関を設置すること」によって当該デメリットを「克服」できるとしている。そして、その例として社会保険審査会を挙げている。しかしながら、第三者機関を設置することのみによって「克服」が可能か否かは必ずしも明らかでなく、一層の検討を要する問題であると思われる。

(52) 塩野・前掲註(34)一〇頁など。

(53) 土屋・前掲註(14)一三八頁。

(54) 中央社編集部『大正15年公布　新法令理由』（中央社、一九二六年）健康保険法説明部分・一二頁。

(55) 熊谷憲一『健康保険法詳解』（厳松堂書店、一九二六年）四五五頁。熊谷は、社会局の事務官として健康保険法の制定に関わった。

(56) 熊谷・前掲註(55)四五二頁。

(57) 熊谷・前掲註(55)四六一頁。

(58) 熊谷・前掲註(55)四六八頁。

(59) 熊谷・前掲註(55)四七〇〜四七一頁。

(60) 熊谷・前掲註(55)四四九頁。

(61) 第四五回帝国議会衆議院議事速記録三〇号七四六頁。

(62) 森荘三郎『健康保険法解説』（有斐閣、一九二三年）二一六頁もほぼ同旨。

(63) 第四五回帝国議会貴族院議事速記録、三二号五六四頁。

(64) 以上、熊谷・前掲註(55)四五八〜四五九頁。

(65) 以上、熊谷・前掲註(55)四五九頁。

(66) 以上、熊谷・前掲註(55)四五九頁。

(67)　熊谷・前掲註(55)四六〇頁。なお、このうち①以外の理由づけに関しては、森・前掲註(62)二一七頁もほぼ同旨。
(68)　熊谷憲一『改正健康保険法精義』（厳松堂書店、一九三五年）六九八頁。
(69)　長瀬恒蔵『職員健康保険法釈義』（健康保険医法社、一九四一年）一七一頁（『日本社会保障基本文献集　第二巻　国民健康保険法解説／職員健康保険法釈義』（日本図書センター、二〇〇六年）所収）。
(70)　官報号外（昭和一六年二月一六日）、衆議院議事速記録第一四号、一七二頁。
(71)　第七六回帝国議会衆議院／委員会等の整理等に関する法律案委員会　二号（昭和一六年二月一九日）、三-四頁（提案理由説明）。
(72)　鈴木武男『改訂増補　改正健康保険法解説』（教学館、一九四二年）、二四二〜二四八頁。
(73)　第四部第二〇類、貴族院国有財産法の一部を改正する法律案特別委員会議事速記録第一号、（昭和二二年三月二九日）、三頁。
(74)　第六類第一七号、労働者災害補償保険法案委員会議録第三回（昭和二三年三月二四日）、一五頁。
(75)　社会保険審査会『社会保険審査制度の歩み』（社会保険広報社、一九七四年）二一頁。
(76)　第七回衆議院内閣委員会、一二号（昭和二五年三月二八日）、一頁。
(77)　第七回参議院本会議、三五号（一）（昭和二五年三月三一日）、五八五頁。
(78)　第七回衆議院内閣委員会、一三号（昭和二五年三月三〇日）、九頁。
(79)　全国社会保険協会連合会『社会保険審査官及び社会保険審査会の解説』（全国社会保険協会連合会、二〇〇一年）三一頁。
(80)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)三一頁。
(81)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)三一頁。
(82)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)三二頁。
(83)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)三二頁。
(84)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)一八四頁。
(85)　http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/02-01.html（二〇一二年一二月一二日閲覧）。なお、社会保険審査官は、以前は各都道府県に置かれていたところ、「社会保険庁の廃止に伴い、社会保険審査官がそれ以前の都道府県単位からブロック単位に集約された結果、ブロック局所在地から遠隔地に住む国民にとっては、審査官に対して対面により口頭意見陳述等を行うことが著しく困難になった」という（内閣府・行政救済制度検討チーム、関係団体からのヒアリング（第2回）資料「行政不服申立制度の改革方針」に対する意見（全国社会保険労務士会連合会）http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/gyosei-kyusai/index.html#hearing_02（二〇一二年一二月一二日閲覧））。
(86)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)一〇三頁。審査官がこのような機会を与えずに決定を行った場合には、「当該決定は有効

であるが違法な決定として取消されることがある」（*Id.*, 一〇四頁）。

(87) 全国社会保険協会連合会・前掲註(79)一八三頁。

(88) 全国社会保険協会連合会・前掲註(79)一八九頁。

(89) 全国社会保険協会連合会・前掲註(79)一八七頁。

(90) 全国社会保険協会連合会・前掲註(79)二〇四頁。

(91) http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/shinsa/syakai/02-02.html（二〇一二年一二月一二日閲覧）。

(92) 碓井光明「独立行政不服審査機関についての考察」稲葉馨・亘理格編『藤田宙靖博士東北大学退職記念　行政法の思考様式』（青林書院、二〇〇八年）三三八頁。

(93) 芝池・前掲註(47)一八四頁。

(94) 社会保険審査会に限らず、第三者機関性を備える機関は、本文で述べたような独立性の高さと併せて、一般に専門性が高く、合議制を採っていることから、通常の不服申立てよりも救済率が高いとする見解もある。宮崎・前掲註(48)一四六頁。

(95) 社会保険審査会のような機関では、「『専門性』以上に、『中立性』と、それによる『公正性』の確保を通じた適正な判断」（碓井・前掲註(92)三一九頁）が期待されるのであり、この規定の重要性は明らかであると言えよう。

(96) 国井国長「社会保障法上の権利救済制度」ジュリスト五一二号（一九七二年）八五～八六頁。論者は当時の社会保険審査会参与である。

(97) 碓井・前掲註(92)三六〇頁。

(98) 社会保険審査会を含む第三者機関に対して問題提起を行うものとして、杉村敏正・兼子仁『行政手続・行政争訟法』（筑摩書房、一九七三年）一七三頁〔兼子〕。論者は具体的には、「審査機関と執行部門との間に恒常的な人事交流をしている場合」や、「審査機関の構成員が職歴的に執行部門とのむすびつきを強くしている場合」を問題視する。*Ibid.*

(99) 社会保障講座編集委員会編『社会保障講座5　生活と福祉の課題』（総合労働研究所、一九八一年）二三六頁〔小川政亮〕。

(100) 北野弘久・兼子仁編『市民のための行政争訟』（勁草書房、一九八一年）四七五頁〔上村政彦〕。

(101) この第三者機関と言う問題に関しては、「ひとくちに第三者機関といっても、専門性を重視するか民主性を重視するかでその性格は異なってくる」との指摘もある（磯部力ほか『行政法の新構想Ⅲ　行政救済法』（有斐閣、二〇〇八年）一七五～一七六頁〔久保茂樹〕）。

(102) 碓井・前掲註(92)三四二頁。

(103) 碓井・前掲註(92)三四八頁。

(104)　さらに、委員ら自身が事務局の体制いかんから影響を受ける恐れが仮に全くないとしても、第三者機関の事務局と行政庁が密接なつながりを持っている場合、外部の者は外観上その独立性に不安を感じる可能性が高い（碓井・前掲註(92)書三四三頁）。この点については、本稿の直接の問題関心は、社会保険審査会の独立性が実際にどのようなものであるか、および、それと審理手続の態様の関係であり、独立性の外観という問題は、直接には本稿の射程の外にあるとも考えられる。しかしながら、本研究が終局的には利用者たる市民のための権利救済制度を構想することを目指していることからも、本稿は市民による外観に対する信頼という問題の重要性を否定するところではない。また、同じく外観の関係では、社会保険審査会の所在地が霞が関の中央合同庁舎内であることも指摘できよう。

(105)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)一九九頁。

(106)　加茂紀久男『裁決例による社会保険法―国民年金・厚生年金保険・健康保険―』（第二版、二〇一一年）五八二～五八三頁。

(107)　例として、加茂・前掲註(106)二五九～二六〇頁。また、橋本宏子「〔研究ノート〕社会保険審査会における『裁判外紛争解決』」神奈川法学四一巻二・三合併号（二〇〇八年）一一七頁。

(108)　橋本・前掲註(107)九七頁。

(109)　橋本・前掲註(107)九七頁。

(110)　橋本・前掲註(107)一〇〇～一〇一頁。

(111)　橋本・前掲註(107)一四三～一四四頁。

(112)　島崎謙治『日本の医療　制度と政策』（東京大学出版会、二〇一一年）四二～四三頁。

(113)　島崎・前掲註(112)四三頁。

(114)　川村秀文ほか『国民健康保険法詳解』（厳松堂書店、一九三九年）二六三頁。

(115)　川村ほか・前掲註(114)二六六頁。

(116)　川村ほか・前掲註(114)二七一頁。

(117)　第七六回帝国議会、衆議院／委員会等の整理等に関する法律案委員会二号、昭一六・二・一九、三―四頁（提案理由説明）。

(118)　第二回衆議院／厚生委員会、二〇号、昭二三・六・三〇、一七―二三頁、質疑参照（山崎（道）委員、宮崎政府委員の発言）。

(119)　第二回参議院／本会議、五四号、昭二三・六・二八、七二〇―七二三頁、議案（官報号外六月二九日）。（塚本重藏発言）。

(120)　碓井・前掲註(92)三二八頁。国保法に任命権者の規定がないのは、国民健康保険審査会が地方自治法に定める附属機関であり、国保法に重ねて定める必要がないとされたためであるという。*Id.*, 三六六頁、脚註24。

(121)　全国社会保険協会連合会・前掲註(79)二〇四頁。

(122) 岩村・前掲註(44)一六二〜一六三頁。

(123) 一九五〇年の現行生活保護法成立以前の、公的扶助法における不服申立ての歴史に関して詳細に論じた業績として、小川政亮「保護請求権と争訟権の成立」日本社会事業大学編『戦後日本の社会事業』（勁草書房、一九六七年）一五九〜一九四頁。また、同じく現行生活保護法以前の歴史も踏まえつつ、現行法における不服申立てに関してもデータを示しつつ検討している業績として、井上英夫「公的扶助の権利―権利発展の歴史」河合幸尾編著『「豊かさのなかの貧困」と公的扶助』（法律文化社、一九九四年）一一一〜一六七頁。

(124) 山崎巌『救貧法制要議』（良書普及会、一九三一年）一九一頁、山岡龍次『救護法と失業保険』（厳松堂書店、一九三三年）五四頁。山岡は、救護請求権の存在が解釈上否定されるのは、救護法上の救護機関たる市町村長は、救護必要性のある者に対しては、当人の「申立を待つことなく起働的に救護を行うべきであ」り、これは当人が救護を望まない場合でも同様であって、このことと救護請求権との存在が相いれないからである、としている。しかし山岡は、この議論の過程で、救護必要性を有する者が「救護を願出れば救護機関は（当該救護必要性を有する者―引用註）を救護せねばならぬこと勿論である」と述べる。山岡、前掲書、五四〜五五頁。

(125) 山崎・前掲註(124)一九一頁。

(126) この軍事扶助法においては、同法施行令一一条において、扶助を拒まれた者は六〇日以内に地方長官に対してさらに審査を請求できる、という一種の行政救済が認められていた。ただし、この救済の性質は、被救護者の救護を受ける権利を認めた趣旨のものではなく、軍人の遺族・家族の名誉の尊重という点を考慮して、何らかの救済が必要であるとの考慮に基づく（山崎・前掲註(124)三五六頁）。よって、この軍事扶助法における行政救済は、本稿の言う権利救済とはその性質を異にすると言えよう。

(127) 第九〇回帝国議会貴族院、生活保護法案特別委員会議事速記録、第二号（昭和二一年八月二三日）、六頁。

(128) 第九〇回帝国議会貴族院、生活保護法案特別委員会議事速記録、第二号（昭和二一年八月二三日）、八〜九頁。

(129) 議事速記録によると質問者が正田貞一郎となっているが、前後の文脈からして誤記の可能性がある。

(130) 第九〇回帝国議会貴族院、生活保護法案特別委員会議事速記録、第四号（昭和二一年九月二日）、三頁。

(131) 第九〇回帝国議会貴族院、生活保護法案特別委員会議事速記録、第四号（昭和二一年九月二日）、三頁。

(132) 第九〇回帝国議会貴族院、生活保護法案特別委員会議事速記録、第四号（昭和二一年九月二日）、三頁。

(133) 総理府社会保障制度審議会『社会保障制度に関する勧告』（一九五〇年一〇月一六日）、三二頁。

(134) 社会保障制度審議会事務局『社会保障制度に関する勧告の参考資料』（一九五〇年一〇月一六日）、二一八頁。

(135) 第七回衆議院本会議録、第四〇号（昭和二五年四月二二日）、一〇二三-一〇三〇頁（青柳一郎発言）。二点とは、「従来市町村

長の補助機関であつた民生委員を協力機関に変更した点及び保護に要する経費の都道府県及び市町村の負担を現行通りおのおの一割ずつにすえ置いた」点である。*Ibid.*

(136) 第七回衆議院厚生委員会議録、第一五号（昭和二五年三月二二日）、二～九頁。また、第七回参議院厚生委員会議録、二〇号（昭和二五年三月二三日）、一頁〔林譲治国務大臣発言〕。

(137) 第七回参議院厚生委員会議録、第二三号（昭和二五年三月三〇日）一～四頁〔木村忠二郎発言〕。

(138) 第七回衆議院本会議録、第四〇号（昭和二五年四月二二日）、一〇二三-一〇三〇頁〔青柳一郎発言〕。

(139) 第七回参議院厚生委員会議録、第二三号（昭和二五年三月三〇日）、一～四頁。山下の質問に対する木村による応答。「第六十八條に関連いたしまする政令の規定は、現在の政令の草案におきましては、第六條に一ケ條あるだけであります。実は法律に非常に詳細な規定がございまするものですから、余り政令の事項として書くことがございませんので、一ケ條だけ設けてあるような次第であります。尚、これにつきましては、只今のところそういうつもりでおるのでありますから、よく研究は今後したいと思つております」。

(140) 第七回参議院厚生委員会議録、第三二号（昭和二五年四月二五日）、二～七頁〔山下義信発言〕、〔木村忠二郎発言〕。

(141) 当該文献の現物にも、これ以上の出版情報は記載されていない（日本社会事業大学に所蔵）。

(142) 厚生省社会局『第七國会　生活保護法案説明資料』八。生活保護法案質疑応答二一七～二一八頁。

(143) 行政不服審査法によると、通常、審査請求は直近上級庁（この文脈では市長）に対して行うこととされているため、この規定は行審法の規定の例外を定めたものである。河野・江口編・前掲註(6)二三三頁〔木下秀雄〕。

(144) 例えば、生保法六九条の不服申立前置に関して、一般的に不服申立前置が認められる理由として①処分の大量性、②専門技術性、③特別の第三者機関の存在、を挙げたうえ、生活保護法上の不服申立ては「右の基準のいずれにもあたらないと解される」とする見解がある。芝池・前掲註(47)六五頁。これに対し、生活保護法を所管する厚生労働省社会・援護局保護課は、「生活保護法に基づく処分は、要保護者の資産及び収入に関する調査、稼働能力の活用の確認等に基づき総合的に判断しており、生活保護行政の専門性が要求される。このため、当該処分に関する争訴においても、まずは生活保護制度に関する専門性に基づいた審査が必要であり、引き続き不服申立の前置が必要」との見解を表明している。内閣府・行政救済制度検討チーム第六回会議、「不服申立前置の全面的見直しに関する調査結果」（http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/gyosei-kyusai/fufukumoushitate-zenti.html（二〇一二年一二月二六日閲覧））。

(145) 前田・前掲註(13)二三～二四頁。

(146) 土屋・前掲註(14)一三五頁。

(147) 竹下・前掲註(15)二七二～二七三頁。
(148) 竹下・前掲註(15)二七三頁。
(149) 前田・前掲註(13)二四頁。

＊本稿は、公益財団法人ユニベール財団研究助成（助成番号一二―〇一―一一六）「社会保障法領域における、市民の利用しやすい権利救済制度に関する比較法的研究」（平成二十四年度）の研究成果の一部である。