

社会保障の民主的管理・運営に関する一考察

名 嶋 和 子

はじめに

従来、社会保障制度に関する研究においては、その管理・運営問題に注意が払われることは少なかったといえることができる。とりわけ、その民主的な管理・運営問題について、たとえば被保険者＝受益者である国民諸階層の社会保障への管理参加問題については、なおさら言及されることは少なかったといえよう¹⁾。

しかしながら、いうまでもなく、これらの問題は、社会保障制度の充実化という観点からすれば、きわめて重要な位置を占めるものである。とりわけ、後者の観点から社会保障の管理・運営問題を検討することは、きわめて重要である²⁾。このことは、社会保険基金の運用問題などを考えれば容易に理解されることである。たとえば、わが国のように、厚生年金や国民年金の積立金の運用に対して、基金の拠出者である被保険者の参加あるいは監視・統制が全くなく、それがもたら大蔵省資金運用部という政府機関の手によってなされているのはその典型といえる。

1) とはいえ、近年これに関係した研究がでてきていることもたしかである。たとえば健康保険組合連合会『国際社会保障研究』No. 16, '75年9月で、同志社大学の角田豊教授が「スウェーデンにおける健康保険の管理運営」、健保連社会保障研究室長の上村政彦氏が「フランスにおける社会保障運営への労使の参加について」を發表されているのが注目される。しかしながら、たとえば、角田氏が同論文の注で述べておられるように、「給付を中心とした制度の概説は行なわれているが、管理運営、いわんや管理参加については、ほとんど言及していない」(同論文19頁)のが現状であり、これはスウェーデンに限らず多かれ少なかれ他の国々においてもあてはまるであろう。

なお、平石・保坂・上村著「欧米の社会保障制度」東洋経済'76年は、フランス、西ドイツについて社会保障制度の管理・運営問題を扱っている。

2) それであるからこそ1961年に採択された社会保障憲章では、「社会保障の原則」の七番目で以下のように述べている。すなわち、「社会保障機関の管理は、労働組合によっておこなわれるか、あるいは労働組合が参加して労働者およびその他の受益者代表によっておこなわれなければならない。

このような管理を保障するには、あらゆる段階で監督機関の選挙に労働組合が参加するか、労働組合の監視のもとにそれをおこなわれなければならない」と。

そこで、本稿では、これらの問題研究のための第一歩として、各国の社会保障制度の管理・運営の現状を、社会保障制度の法的地位との関連において把握することにした。その際、民主的な管理・運営にとって重要な意味をもつ被保険者＝受益者の管理参加問題に注目しながら検討を進めることにする。主として用いる資料は、ILO と協力関係にある国際社会保障機関(International Social Security Association) が加盟機関に対して行なった実態調査の報告書³⁾である。

I 各国社会保障制度の法的地位をめぐって

年金制度や医療制度など社会保障制度の各構成部分がどのような形態で管理・運営されるかは、後に明らかにされるように、主としてその制度の形成のされかた——たとえば、労働者相互の共済活動あるいは労働組合の団体協約から出発したものか、または、はじめから国の制度として成立したものかどうかなど——、そしてそれと関連してその制度の法的地位——公的機関なのかあるいは公権力の監督下にはおかれるが私的機関という形態をとるかどうかなど——によって規定される。

したがって、ここでは、まず、社会保障制度の管理・運営における特色を明らかにする前提として、各社会保障制度の法的地位およびそれと関連させて制度の起源についてみておくことにする。

3) '69年11月に、ISSA の社会保障の法制上の諸形態に関する常設委員会(the ISSA Permanent Committee on Legal Aspects of Social Security) の第1回会議で、社会保障の財政管理に関する法的基礎の一般研究が開始され、それに基づいて翌'70年に調査が実施された。そして、48カ国から寄せられた回答に基づいた報告が、1971年および73年に以下のタイトルで発表されている。

(1) Michel Magrez, Legal Bases of Financial Control of Social Security (Legal Status of Social Security Institutions subject to Control), International Social Security Review 1971, No. 2 (以下第1論文と略記)。

(2) Michel Magrez, Legal Bases of Financial Control of Social Security (Legal Status of Controlling Bodies), ISSR 1973, Nos 1-2 (以下第2論文と略記)。

本稿では、主として上記両論文の結果を紹介しながら、各国あるいは各制度における管理の現状ならびにその特色などを検討する。

いうまでもなく、社会保障制度は、国家がその実施の責任を負うものであるが、そのことは、国家がすべての制度そのものの管理・運営主体であることを意味するものではない。実際には、各制度の法的地位は、公的機関かあるいは公権力の監督下におかれる私的機関かに大別される。そして、この二つの区分の中でそれぞれいくつかの異なった位置づけが存在するのが普通である。こうしたことから、前掲第1論文は、社会保障制度の法的地位を以下のような6つのタイプに分類している。

- (1) 中央集権化された国家機関。
- (2) 独立の法人格を有した国家機関。
- (3) 分権化された国家機関。
- (4) 地方機関。

(5) 私法の適用の下で設立され、国家当局によって認可ないし承認された組織あるいは制度。

(6) その他の資格を有した機関。

このうち、(1)～(4)までは公的機関であり、(5)と(6)とが私的機関である。そして、この分類にしたがって調査に回答をよせた諸国の社会保障制度を整理すると、表1のようになる。同論文は、調査の目的は社会保障制度が各タイプごとにどれぐらいあるかをみることではないし、また、科学的に確立されたサンプリング調査を行っているわけではないので調査結果に統計的意味を与えることはできないと断わりながらも、数の上から指摘できる特徴として、第1に、私的機関よりも公的機関の方が数の上では大きく上回っているが、社会保障の非常に

表 1 法的地位からみた社会保障の分類

社会保障制度の法的地位		該 当 制 度 数	主 な 該 当 制 度 (主要諸国について)	
公 的 機 関	(1) 中央集権化された国家機関	12 (11.4)	ニュージーランド; 社会保障省 アイルランド; 社会福祉省 イギリスおよび北アイルランド 保健・社会保障省 保健・社会サービス省(北アイルランド政府)	ス イ ス; 老齢・遺族保険の中央均一基金 カ ナ ダ; 国民保健・福祉省 アメリカ; 社会保障庁 鉄道従業員退職局
	(2) 独立の法人格を有した国家機関	11 (10.5)	フィンランド; 国民年金制度 ポーランド; 社会保険制度	ス イ ス; 老齢遺族保険の均一基金
	(3) 分権化された国家機関	32 (30.5)	フランス; 民間被用者のための老齢年金基金 ベルギー; 補足疾病・傷害保険基金 国民老齢・遺族年金基金 国民疾病・傷害保険制度	オランダ; 労働評議会 西ドイツ; ドイツ年金保険制度連合 俸給生活者のための疾病基金連合 カ ナ ダ; ケベック年金局
	(4) 地方機関	4 (3.8)	ノルウェー; 国民社会保険制度 ス イ ス; 老齢・遺族保険の県立均一基金 ハンガリー; ハンガリー労働組合中央評議会の社会保障地方理事会	スウェーデン; 公共保険基金
私 的 機 関	(5) 私法の適用下におかれるが国家当局によって認可・承認された組織または制度	19 (18.1)	フランス; 職人のための自主共済老齢保険基金および53職業別基金 州別農業共済基金	スウェーデン; 認可失業保険基金連合 年金保証相互保険
	(6) そ の 他	16 (15.2)	フランス; 補足退職年金制度 民間被用者のための地方疾病保険基金 ベルギー; ある種の補足給付	オランダ; 社会保険銀行 職業団体連合 ブルガリア; 企業、集団農場 ポーランド; 国有化企業
(7) 2つ以上の法的資格を回答した制度		10 (9.5)		
(8) 無 回 答		1		
(1)+(2)+.....+(8)		105 (100.0)		

出所) 第1論文 218頁～225頁の表より作成。

なお、重複回答をした制度をここでは別に(7)として集計したため、ここでの各タイプごとの合計は原表のそれとは一致しない。

重要な制度として私的機関は無視できないぐらいの重みをもっていること、第2に、分権化された国家機関においては、雇主、賃金稼得者、自営業者の諸組織の影響が重要であること、第3に、社会保障において伝統的なタイプである中央集権化された国家機関は、社会保障行政において非常に重要な役割を演じているようにはみえないということなどを挙げている（同論文、226頁）。

今、これらの点を中心にしながら、同表をやや詳しくみることにしよう。

まず、全体として、社会保障制度が公的機関という法的資格をもって存在している比率が高いということについてはすでに指摘した通りであるが、その場合においても、分権化された国家機関として存在する割合がきわめて大きいことが注目される。このタイプは、主として西ドイツやフランスなどにおいてみられるように労働組合の「共済活動」を国家がとりこむことによって社会保障の基本的な構成部分として位置づけていったことと関連する。そして、この分権化された機関は、行政の分権化の結果として現代の国家機構の一部分を構成していることが多いのである。

また、中央集権化された国家機関が唯一の形態であると回答した国は、イギリス、アイルランド、ニュージーランド、スリランカに限られる。これらの国においては、国家が全面的に統一的な社会保障制度を確立してきているのが特徴的である。なお、調査では、韓国が同様の回答を寄せているが、それは、韓国においては社会保障制度によってカバーされるのは公務員だけであるという理由によるものであり（同、228頁）、その意味で上記の国々とその性格を異にしているといえる。

さらに、スウェーデン、ノルウェー、スイス、オーストリアなどでは、主要な社会保障制度は地方機関として位置づけられている。この場合、狭義には、連邦制をとっている国においてみられることであるが、地方機関は当該地方の立法府あるいは行政府によって設立され、広義には、連邦制をとっていない国においてみられるが、地方機関は中央当局によって設立され当該地方に限って権限を与えられる。そして広義の地方機関は、スウェーデンやノルウェーのように社会保障が単一化されている国、および、それとは逆にきわめて多様化されている国の両者においてみられるのである（同、234頁）。

このように、公的機関として分類される諸制度もその法的地位は多様であるとはいえ、現代の社会保障制度が国家の一元的な機関としてではなく、それが地方的であるあるいは分権化されたものとしてあれ、国家行政と

は相対的に独自の機関として存在する割合が大きいということは注目に値する。このことは、当然のことながら、その管理・運営の形態や内容などをも規定するものである。しかし、この点についてはⅡで触れられるであろう。

次に、私的機関に関しては、全体の約3割がそれに該当していることからすれば、その社会保障において果たす役割は大きいといえる。しかも、それは単に数の上での比率が大きいという点からだけでなく、たとえばタイプ(5)の国家当局によって認可あるいは承認された制度に典型的にみられるように、それがもともと相互扶助から出発して社会保障を成立させてきたいわば社会保障の先駆者であり、現在も補足的な制度を成立させていく原動力となっているという点においても重要なのである。そして、確かに、前掲表1からも明らかなように、それらの制度の特色は、基本制度に対してもっぱら補足的・付加的性格をもっているといえることができる。

さて、私的機関ではあるが、タイプ(5)とは異なり、主として団体協約によって自主的に創設される制度も存在する。もちろん、これらも、補足的・付加的制度である。

このように、私的機関については、相互共済や団体協約などいわゆる労働組合の力によって可能となった制度が、補足制度ないし付加制度として存在することが多いが、同じく私的機関（タイプ(6)）として回答してきたポーランドやブルガリアなどの人民民主主義諸国においては、これら諸制度はいわゆる本来の基本的社会保障制度であり、資本主義諸国におけるそれとは異なっている。こうした差異は、これらの国々における労働組合組織の果たす役割が資本主義諸国におけるそれとは全く異なるところからきているものである。すなわち、これらの国々では、資本主義諸国においては国家によってなされるようなある種の機能（たとえば社会保険や労働監督業務など）を労働組合が果たしているのである（同、239頁）。そこで、これらの国々では、国家的レベルにおいては、労働組合中央評議会が社会保障機関となる。

さて、社会保障制度におけるこうした法的地位の差異は、その管理・運営に対してどのように反映しているであろうか。章を改めてその関係を検討することにしよう。

Ⅱ 社会保障制度の法的地位とその管理・運営・参加問題

ここでは、社会保障制度の法的地位と管理・運営問題について検討するが、とくに民主的な管理・運営にとって重要な位置を占める、一方の当事者である被保険者＝

受益者の管理参加の問題に焦点をあててみていくことにする。

まず、公的機関に分類される諸制度から始めよう。第1に、行政的な集権化の色彩の強いタイプ(1)、(2)においては、制度の管理はそれを創出した公的機関の責任であり(同、230頁)、したがって、ここでは、基本的にはいわゆる被保険者=受益者がその管理・運営に参加することはない。

第2に、分権化された国家機関(タイプ(3))においては、訴訟(action)と仲裁(intervention)の機能は国家機関に属するが、地方行政的および実践的機能は自治的制度である分権化された国家機関の責任である(同、230頁)。そして、これらの制度の非常に重要な特色は、国家ならびに中央行政に対してこれらがもつ自治権であり、それは、行政の面において、各制度が、理事会および日常の行政を行なうための管理職という独自の管理組織をもつことを可能にする(同、231頁)。そして、この理事会は、制度の利益代表——労働者、使用者、受給者、公的機関代表、家族団体、医療団体など——によって構成されるのが一般的であり、その点で、被保険者=受給者の管理参加への道が一応開かれているといえることができる。しかしながら、理事の任命の仕方やその人数および資格などについては、その時々社会情勢に左右されるものである。今、その典型的な例をフランスの商工業被用者を対象とした社会保障制度、いわゆる一般制度の管理方式にみるることができる。すなわち、たとえば理事の選出方法についてみると、当事者代表の一方である被保険者(労働者)代表の選出は、1945年以来、いわゆる「社会保障選挙」で直接に選ばれていたが、1967年のオルドナンスによってその方式が変更され、もっとも代表的な労働組合組織(複数)によって指名された労働者代表という形態をとるようになった(同、232頁)。また、労使代表の比率は従来の3:1から1:1に変更された⁴⁾。なお、もう一方の当事者である使用者代表の選出方法についても同様の変更が加えられたことはいうまでもない。こうした変更が、制度の管理・運営に何らかの影響を与えることは言うまでもないが、ここではそれに言及しないのである。しかし、このことから導き出されることは、被保険者=受益者の管理参加の評価をする場合には、理事の選出方法、その人数、資格などについて詳しい検討が必要とされるということである。

第3に、地方機関についてみれば、狭義のそれであると広義のそれであるとを問わず、基本的には州や県などある一定行政区域に限られた範囲ではあるが、集権的な行政によって行なわれるのが普通である。したがって、タイプ(1)および(2)と同様に、被保険者=受益者の管理参加は存在しない⁵⁾。また、実際の管理主体が行政機関なのかあるいは理事会なのかなどについては、国々によってあるいは制度によって様々である⁶⁾。

以上、公的機関として存在する社会保障制度について、その管理参加の問題を中心にみてきたが、重要なことは、公的機関として存在する社会保障制度においても、それが分権化された国家機関である場合には、被保険者=受益者の管理参加がみられるということである。これは、すでに述べたように、労働者の共済活動として成熟してきた相互保険が国家の政策体系の中に組み込まれることによって社会保障制度として確立したこと由来するものであり、それによって被保険者=受益者の管理参加が可能となっているといえることができる。

次に、私的機関として位置づけられる諸制度についてみると、その中心的な存在は相互共済組合である。もともと相互共済から始まってそれが社会保険という強制保険になった場合には、共済組合は公的機関(タイプ(3))に移行されるケースが多いのであるが、ここでいう相互共済組合は、強制保険としての基本制度ではなく、それに対する補足・付加制度——たとえば補足年金制度など——として位置づけられるものである。しかしながら、いうまでもなく、この共済組合は、使用者に財政上の責任を課している。なお、これらの共済組合は、任意に設立されるものであるため、その法的地位も種々であるが、その多くはタイプ(5)の認可組合という形態をとる。ただし、アメリカのように、それが何ら法的地位をもたない場合もある(同、337頁)。

さて、この共済組合に対する被保険者=受益者の管理参加はどのようになっているだろうか。共済組合は、公的に認可された存在であるとはいえず労使によって自主的に設立されたものであるから、その管理は、公的機関からは独立しており、当事者である労使同数の代表者によって構成される機関によって行なわれる。そして、管理者は、法令に定められた組合員の総会で選挙されるか、あるいは法律によって定められた受給者の間での一般選

4) この変更の詳しい内容およびそれによって生じた内部構成の変化、さらにそれが意味するものなどについては、上村氏前掲論文が詳しい。

5) たとえば、スウェーデンにおいては、被保険者が選挙母体となって理事を送りだすことはない(角田氏前掲論文、22頁参照)。

6) スウェーデンについては、角田氏前掲論文参照。

挙において選出されるのである(同、237～238頁)。

さて、共済組合とは異なるが、私的機関として位置づけられる他の制度は、主として団体協約に基づいて設立される組織であるが、それは、補足退職年金制度などに代表されるような補足制度としての地位を占めている。そして、タイプ(5)と同じく、同制度は、労使同数の代表からなる理事会によって運営されるのが普通である。

最後に、私的機関に分類されている人民民主主義諸国の社会保障制度に触れることにする。既にⅠで述べた通り、ここでは、労働組合がその管理・運営にたずさわっている例が多い。その点についてのみみれば、これは、被保険者＝受益者参加というよりは、むしろ受益者自身による管理の形態ということができる。

以上、被保険者＝受益者の社会保障に対する管理参加の現状を、社会保険制度の法的地位との関連においてみてきたが、以下では、こうした現状をふまえながらいくつかの論点を整理しておきたい。

III 社会保障の民主的管理・運営問題をめぐって

社会保障の民主的管理・運営についてみれば、まず第1に問題となるのは、それに対する被保険者＝受益者の管理参加である。

ところで、社会保障制度に対する被保険者＝受益者の管理参加が問題となるのは、それが公的機関として位置づけられている諸制度においてである。そして、これまで述べてきたところから明らかなように、現在のところ、公的機関において被保険者＝受益者の管理参加が実現されているのは、主としてそれが分権化された国家機関として位置づけられているような制度においてであり、それを可能にしたのは、その制度の発生の起源が労働者の共済活動に求められるからであった。他方、それが国または地方自治体の機関として位置づけられている場合には、その管理・運営は、国または地方の行政活動となるわけであり、基本的には被保険者＝受益者の直接的な行政参加は存在しないといえる。

ところで、いうまでもなく、こうした社会保障の法的地位の差異と結びついた被保険者＝受益者の管理参加の存在の有無から、ただちにそれら各制度の優劣を論ずることはできない。なぜなら、被保険者＝受益者の管理参加は、民主的管理機構という点では一応その形式を整えているが、しかし単にそれだけで社会保障の充実化を保証するものであるとはいえないからである⁷⁾。しかしながら、それが形式的ではなく、より民主的な内容を備え

ている場合には、社会保障の充実化あるいは改悪の阻止にとって大きな役割を果たすものである。そうであるからこそ、より民主的な内容を有した管理参加に対しては、たとえばフランスにおいてみられるように、被保険者代表の割合を少なくしたり、あるいはその選出方法が労働者の直接選挙から労働組合による指名へと変えられることが行なわれたのである。このように、被保険者＝受益者代表の発言力を減少させ、あるいは個々の被保険者の管理参加に対する意識を薄れさせていくことなどが企てられるということは、逆に、社会保障に対する被保険者＝受益者の管理参加の重要性を示すものであろう。したがって、被保険者＝受益者の管理参加の評価は、単にそれが存在しているかどうかによってなされるものでなく、その詳しい内容にまで立入って行なわれる必要がある。こうした観点から、主要な個々の諸制度において、被保険者＝受益者の管理参加がいかなる形態で行なわれているかを具体的に知ること、および、何よりもそうした管理参加がどのような効力を発揮しているのかを明らかにする必要がある。そのためには、被保険者＝受益者の参加する管理・運営機関が、いかなる場合のいかなる事項に対していかなる権限を有しているのかということなどが問題となろう。この点も含めて、以上の事柄を具体的な諸制度に則して追究していくことが今後の筆者の課題である。

ところで、今まで述べてきた分権化された国家機関における被保険者＝受益者の管理参加問題は、社会保障の分野のうち主として社会保険という領域に限られるものである。そして、もっぱらこの社会保険の領域において、公的機関であるにもかかわらず、管理参加が可能となっているということは、それら制度の発生の起源と同時にその財政面において被保険者の拠出者としての存在が大きく影響していることは確かであろう。たとえば、財政管理を例にとれば、自ら拠出した基金に対する自らの参加による財政管理という考え方は容易に理解されるのである。

しかしながら、いうまでもなく、社会保障は、社会保険という狭い範囲に限られるものではなく、公的扶助、社会福祉、公衆衛生などを含むものである。そして、現

7) たとえば、第一次大戦後ワイマール共和政時代のドイツにおいて実施された社会保険の管理・運営への労働組合の参加は、いわゆる社会民主主義的労働組合官僚を社会保険の管理機構の中に組み込むためのものであり、実際においてはその管理機構を通して保険給付が切り下げられたという歴史的事実が存在する。服部英太郎「社会保障のイデオロギーと日本の特質」、服部英太郎著作集Ⅴ収録参照。

在では、それらは、いわゆる社会サービス (social services) の中で大きな位置を占めており、それに対応して国民生活にかかわる度合もきわめて大きくなっている。

したがって、一方で、国家機関や地方機関として位置づけられた社会保障制度における社会保険の領域において、いかなる管理参加が考えられるか、またそれをどのように形成していくかなどが問題とされるだけでなく、他方で、社会保険以外の領域でいかなる論理によっていかなる形態の管理参加が可能かが問題とされる必要がある。とくに、今日のように、保健や福祉サービスの重要性が増大している段階においては、なおさら、それらの分野における受益者の管理参加の検討は、是非とも行われなければならないものと思われる。

次に、被保険者＝受益者の管理参加と並んで、社会保障の民主的管理・運営にとって大きな問題は、社会保障の管理・運営がどのような機関によって、いかなる形態の監視・規制に服するかということである。そして、この場合においても、重要なことは、監視・規制機関に対する被保険者＝受益者の参加問題である。

これらの点について、前述の国際社会保障機関は、社会保障の財政規制 (financial-control) の分野に限ってではあるが、実態調査を行なっている (その結果は、前掲第2論文において報告されている)。それによれば、「受給者あるいは被保険者の総会で選出された代表」がその任にあたる制度は、回答総数93制度のうち19制度であり、それを各制度の法的地位によって分類すれば、独立の法人格を有した国家機関1、分権化された国家機関10、国家当局によって認可・承認された制度4、その他4という内訳になっている (同論文、6～13頁の集計表より算出)。これらの数字からも窺えるように、被保険者＝受益者が管理に対する規制を行なう諸制度は、被保険者＝受益者の管理参加が存在した部分に限られている。そして、管理参加のみられなかった国家機関にあっては主として議会内に設置された委員会および会計監査院が、地方機関にあっては主として中央の社会保障制度による監督が行なわれることが多い。また、私的機関についても、財政という性質上、中央の公的社会保障制度の監督あるいは議会による会計監査など公的な規制を受けることが多い。

こうした結果からすれば、管理規制のための機関に対する被保険者＝受益者参加は、管理参加よりも、現実においてはその実現がむずかしいように見受けられる。しかしながら、実際にそうした形態が存在しているということこそが重要であり、それを可能にした諸条件の検討

が必要とされよう。また、そこでの規制の内容や権限の及ぶ範囲などの問題についても明らかにする必要があるし、さらに、財政の分野以外においてそれがどのように考えられるのかという問題など管理規制において明らかにすべき課題はたくさんある。

最後に、広い意味では、社会保障の民主的管理・運営問題に含まれると思われる社会保障の受給権をめぐる生ずる紛争の処理制度についてふれておくことにする。それは、社会保障が主として国家あるいは地方行政の一環として行なわれることに関連するものであるが、いわゆる社会保障制度における行政救済をさす。そして、その具体的な存在形態が社会保障に関する不服審査制度である。これは、社会保障に関する行政処分に対して、受給者が何らかの不服のある場合に、一般的には司法裁判所にその判断を委ねる前に (訴願前置主義)、行政機関内部において、あるいは同内部にはあるがこれとは独立して紛争処理にあたる機関によってその行政決定の適否を審査する制度である。同制度は、社会保障がもともと生活保障制度であることからして、審査費用の低廉さ、審査手続の簡略さ、審査の迅速さなどが要求されるのはもちろんのこと、とりわけ審査の公正さ、いいかえれば民主的な審査機構が同時に要求されるものである。

ところで、このような不服審査制度がどのような形態で存在しているかは、国によって異なっている。わが国の場合を例にとれば、図1のようになる。同図から明らかのように、わが国の不服審査制度を民主的な審査機構という観点からとらえた場合に、第1に、社会保険に関して言えば、その最大の問題として、第2審の各審査会における被保険者参加の欠如が挙げられる。現在のところ、決定権を有するのは内閣によって任命された委員だけであり、被保険者の代表は審査に対して決定権をもたない参与という形でそれとかわることができるだけである。第2に、生活保障については、第1審・第2審ともに行政機関内部で審査が行なわれるようになっており、独立して紛争処理にあたる機関は存在しない。したがって、当然のことながら、受益者参加についてはその影さえみられない。このように、わが国の不服審査制度においては、公的扶助や福祉サービスについてはいうまでもなく、社会保険においてさえ、被保険者＝受益者参加の機構が存在していないのが実情である。

これに対して、たとえばフランスの社会保険に関する不服審査制度においては、第2審以降は手続き上司法裁判制度に吸収される仕組みになっているが、第1審は、本職の裁判官に加えて、被用者代表ならびに使用者ある

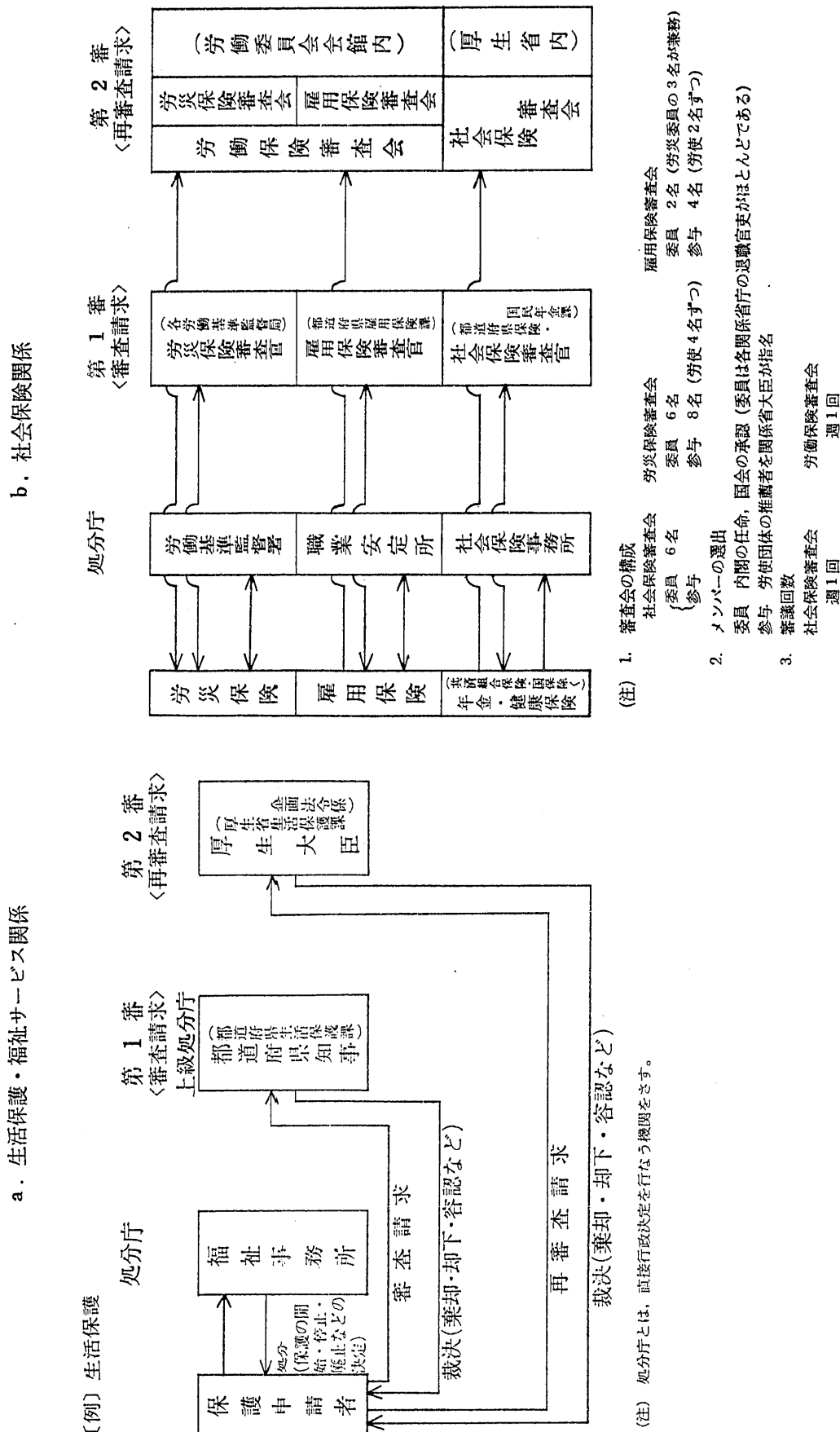


図1 社会保障制度における行政救済の仕組み

いは自営業者代表の陪席判事各1名の計3名によって構成される社会保障初級審査会によって、その審査が行なわれる⁸⁾。その際、労使代表の陪席判事は、「もっとも代表的労使双方の団体が提出した候補者リストのなかから、地方裁判所の所長が地区労働監督官 (L' Inspecteur divisionnaire du travail) の意見を聞いて指名する⁹⁾」仕組みになっている。なお、イギリスにおいては、社会保険の不服審査制度は、各請求原因別に第1審は当該行政ごとの社会保険官 (Insurance officers), 第2審は同じく請求原因別に社会保障大臣によって任命された委員による地方審査会 (tribunal), そして第3審は国王任命による全国審査会 (Commissioners) という形態が存在している¹⁰⁾。

以上、わずか3カ国ではあるが、主として社会保険の不服審査制度について概観してきたが、そこからも明らかのように社会保険については、一応行政機関からは独立した専門の審査機関が存在しているということが出来る。ただし、審査委員の選出方法やその資格などについては各国において差がみられ、必ずしも被保険者=受益者の参加が保証されているわけではない。したがって、

8) このフランスの不服審査制度の記述は、日本女子大学の佐藤進教授の「各国の社会保険に関する不服審査制度の研究」、厚生省年金局、年金時報1972年 No. 24 によっている。

9) 佐藤前掲論文、36頁。

10) このイギリスにおける社会保険の不服審査制度の記述は、前掲佐藤論文によっている。

この分野で、被保険者=受益者参加の審査制度が、いかなる条件の下で確立しているか、また、確立されていないとすればその原因はどこに求められるのかなどを主要諸国について追求してみる必要がある。そして、さらに、公的扶助や福祉サービスの分野における不服審査制度の実態がどうなっているのか、またその分野における受益者参加の審査制度が可能かどうかなども明らかにされるべき課題である。なお、この不服審査制度をめぐるのは、単に民主的な審査機構の確立が問題となるだけでなく、同制度の身近な利用に対する種々の援助——それは、たとえば労働組合によるバックアップなど——の形態が同時に問題とされる必要がある。

おわりに

以上、社会保障の民主的管理・運営について、主として被保険者=受益者参加という観点から現状をみてきた。しかし、Ⅲでも若干触れたように、社会保障の民主的管理・運営を単に管理参加という点においてのみでなく、その管理に対する民主的規制および社会保障における民主的な行政救済制度などをも含めてとらえた場合に（そして、そのように把握することが、今日ますます重要になっていると思われるのだが）、それらの点に関する主要国の実態を詳しく知ることが是非とも必要であり、今後それらを明らかにすることを通して、社会保障の民主的な管理・運営を体系的に整理していきたいと思う。