

「共助を支える互助」を考える

Thinking about "Mutual aid that supports Cooperation"

武田 誠一*

Nobukazu TAKEDA

Keywords : "Self-Help, Cooperation, and Public Aid", "Self-Help, Mutual Aid, Cooperation, and Public Aid"

「自助・共助・公助」, 「自助・互助・共助・公助」

1. はじめに

2020年10月、その前月に内閣総理大臣に就任した当時の菅義偉首相は、衆議院での所信表明演説において、

私が目指す社会像は、自助、共助、公助、そして絆です。自分でできることは、まず、自分でやってみる。そして、家族、地域で互いに助け合う。その上で、政府がセーフティーネットでお守りをする（衆議院 2020）。

と発言し、新型コロナウイルス感染症の世界的感染爆発によって経済的な打撃を被り、生活困窮に陥っていた国民に対して「自助」を強く求める姿勢を示したことは記憶に新しい。

2. 「自助」を前提とする政策的背景

菅首相の「自助」を前提とした発言は、大きな批判を呼ぶことになった。一方でこの発言は、これまでの社会保障政策が、「自助」を前提にしているという現状を再認識させるものでもあった。この点に関して宮本太郎（2016）は「自助・互助・共助・公助」が政治的な対立軸として機能している点を指摘し¹⁾、現代日本においては新自由主義や新保守主義の政治志向から「自助」や「自己責任」が重視されていると述べている（宮本太郎 2016 : 210-211）。

宮本太郎が指摘する通り、2000年代の小泉政権以降の新自由主義的な政策のもとで「自助」や「自己責任」が大きく強調されてきたが、我が国の社会保障政策、

生活保障がそれまで「公助」を手厚くしていたかと言えそうではなかった。

3. 高度経済成長時代の生活保障

我が国の社会保障政策、生活保障の特徴に関連して、井手英策（2015）は「日本財政の特色をひとことといえば『土建国家型利益分配』と要約できる」（井手英策 2015 : 68）と指摘している。

社会保障政策、生活保障としての「公助」が手薄である一方で、公共投資や所得税減税を通じた個人所得の増加に力点が置かれ、国民は得られた所得によって住居、教育、老後を個人で市場を通じて購入し備えなければならなかった²⁾。

これに対して、変化の兆しが見られたのは高度経済成長期が終わる一時期、1970年代の田中角栄内閣での「福祉元年」政策であった。そこでは社会保障制度の拡充は一部で見られた、しかし1973年10月に勃発した第一次石油危機によってもたらされた高度経済成長の終焉とともに「福祉元年」も幕を下ろすこととなった。この第一次石油危機は、日本をこれまでの高度経済成長社会から低成長社会へと変貌させた。「福祉元年」は、経済成長の分け前の分配に過ぎず、その経済成長が達成できなくなれば、手厚い福祉も見直された。

4. 低成長時代の生活保障

我が国が高度経済成長から低成長に転換したことで、その経済状況に見合った社会保障、社会福祉のあり方として登場した言説が「日本本型福祉社会論」であった。宮本太郎（2016）によると、それは家族や地域の

*三重短期大学生活科学科生活科学専攻 生活福祉・心理コース 准教授
修士（社会福祉学）、修士（医科学）

Assoc. prof., Dept. of Life and Environmental Science at Tsu City College
Master of Social Welfare, Master of Biomedical Science

相互扶助を強調して、福祉削減を正当化する言説で、国庫補助の削減など社会福祉・社会保障の予算削減がより一層推し進められた（宮本太郎 2009：97-100）。

一方で、社会全体としては、高齢化社会への対応が急務となり年金、医療、介護を支える新たな社会保障制度が求められるようになった。

5. 新たな「共助」の登場

そのような中で、社会保障制度審議会（1995）が、いわゆる 95 年勧告「社会保障体制の再構築(勧告)～安心して暮らせる 21 世紀の社会をめざして～」を出した。

この「95 年勧告」の特徴は、社会保障推進の原則を、

- 普遍性（全国民に対象化）、
- 公平性（給付と負担の両面での公平）
- 総合性（保健・医療・福祉の総合化、制度間の連携・調整等）
- 権利性・有効性（効率的な資源配分）

の 4 分野を新たに掲げ、社会保障制度は、みんなのためにみんなでつくり、みんなで支えていくものとして、21 世紀の社会連帯のあかしという位置づけを行い、これを 21 世紀における社会保障の基本理念であるとした。

この「95 年勧告」は、少子高齢化社会に対応した社会保障制度の構造改革を促し、社会福祉基礎構造改革を経て、新たなしくみのもとでの社会保障制度がスタートした。

その代表的な制度が介護保険制度であった。介護保険制度では契約制度が導入された、それまでの高齢者福祉制度が措置制度に基づく運用で、サービスの必要性であるニーズだけでなく、経済事情、家庭環境などがサービス提供の判断に用いられており、福祉サービスの利用には選別主義が前提であった。

少子高齢化が進行するなかで、介護ニーズが増大する一方で、介護サービスの利用は低所得者向けの社会福祉という側面での選別的で救済的な提供が中心であった。

そのため中間層に位置する国民の不満は大きいものであった。特別養護老人ホームの入所費用の面でも所得に応じた応能負担が採用されたため、都市部の共働き世帯であれば、高額な費用負担が家計に重くのしかかっていた。

しかし、介護保険制度は新たな社会保険制度として運営されることで、給付と負担が明確となり、介護の必要性、ニーズに基づくサービス提供が可能となった。

つまり、介護の必要性のみがサービス提供の根拠となり、介護サービスの供給は普遍主義の立場に立つ事になった。

また、介護サービスを利用する際も、利用者がサービス提供事業者と対等の関係で契約を結びサービスの

提供を受ける形となった。

しかし、この社会保障の普遍主義化は、「社会保障の社会保険主義化」³⁾によって実現しており、そのため普遍主義とは言っても、負担と給付の関係性を内在しており、保険料の負担が荷重となり低所得者が排除されている危険性も存在している。

この点に関して、伊藤周平（2018）は「社会保険料は、給付を受けるための対価とされているため、所得の低い人、もしくは所得のない人にも保険料を負担させる仕組みをとることが多く、低所得者ほど負担が重くなる」（伊藤周平 2018：337）と指摘している。

このように、高齢化社会の介護問題を解決するために新たな社会保障制度として導入された介護保険制度であったが、「公助」としての役割ではなく「共助」という役割を担うものとして導入されたのである。

6. 「自助・共助・公助」とは

前節で介護保険制度は、「公助」としてではなく「共助」であると指摘した。しかし、宮本太郎（2016）は「自助・互助・共助・公助の定義についてであるが、実はそれぞれ具体的に意味するのについては、はっきりした合意があるわけではない」（宮本太郎 2016：211-212）と指摘している。

また、芝田英昭（2021）も、『互助』、『共助』、『公助』の概念は、時代により相当のブレがあります」（芝田英昭 2021：23）と述べている。

だが、里見賢治（2014）の研究によれば、「自助、互助、公助」は 1980 年代には国会の議論の中で用いられており、「自助努力」としての「自助」、「家庭や近隣・地域社会の連帯」としての「互助」、「公的福祉」としての「公助」が表現されていたとしている（里見賢二 2014：6）。

その後 1990 年代に入ると、「自助・共助・公助」という用語法が登場するようになったが、ここでの「共助」は「家庭や近隣・地域社会の連帯」であった。

そのため、里見賢治（2014）は次の通り指摘している。

1980 年代から 21 世紀初頭までの政府関係文書では、「自助・互助・公助」あるいは「自助・共助・公助」概念は、「自助」は個人の努力を意味し、「共助」は「家庭、近隣社会、地域社会、企業」等の支援であり、「公助」が「公的部門」すなわち社会保障制度を意味することは明らかであった（里見賢治 2014：9）。

このように、「自助・互助・公助」は概ねそれぞれの役割が認識されていたと言える。

6. 「自助・共助・公助」(三助) から「自助・互助・共助・公助」(四助) への変質

それぞれの役割が認識されていた「自助・共助・公助」(三助) の概念は、今日、大きく変質したと言える。

そのきっかけは、社会保障の在り方に関する懇談会(2006) が発表した報告書「今後の社会保障の在り方について」にある。

ここでは、「社会保障についての基本的考え方」として以下の通り述べている。

我が国の福祉社会は、自助、共助、公助の適切な組み合わせによって形づくられるべきものであり、その中で社会保障は、国民の「安心感」を確保し、社会経済の安定化を図るため、今後とも大きな役割を果たすものである。

この場合、全ての国民が社会的、経済的、精神的な自立を図る観点から、

- 1) 自ら働いて自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持するという「自助」を基本として、
- 2) これを生活のリスクを相互に分散する「共助」が補完し、
- 3) その上で、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対し、所得や生活水準・家庭状況などの受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉などを「公助」として位置付けることが適切である(総理官邸ウェブサイト)。

このように述べたあとに、

その「共助」のシステムとしては、国民の参加意識や権利意識を確保する観点からは、負担の見返りとしての受給権を保障する仕組みとして、国民に分かりやすく負担についての合意が得やすい社会保険方式を基本とすべきである(総理官邸ウェブサイト)。

と「共助」が社会保険であると定義づけている。

この懇談会で示された「共助」の定義がその後の政府関係文書の中で用いられていくことになる。

つまり、これまで社会保障のあり方について「自助・共助・公助」(三助) とされていたものが、「自助・互助・共助・公助」(四助) に変質していったわけである。

それは、地域包括ケアシステムを構築している上で大きな影響を及ぼしている、地域包括ケア研究会の報告書にも反映されていく。

地域包括ケア研究会(2009)の「地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理～」では、「自助・互助・共助・公助」(四助) が次のように説明されている。

自助：自ら働いて、又は自らの年金収入等により、自らの生活を支え、自らの健康は自ら維持すること。

互助：インフォーマルな相互扶助。例えば、近隣の助け合いやボランティア等。

共助：社会保険のような制度化された相互扶助。

公助：自助・互助・共助では対応できない困窮等の状況に対し、所得や生活水準・家庭状況等の受給要件を定めた上で必要な生活保障を行う社会福祉等(地域包括ケア研究会 2009:3)。

これらの関係を整理すると、図1のようになる。

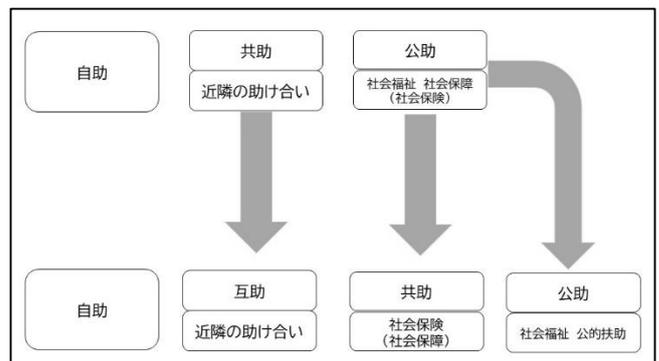


図1 三助から四助への変質 (筆者作成)

つまり、これまで「公助」とされていたもののうち、社会保険(社会保障)が「共助」とされ、それまで「共助」とされていた「家族や近隣・地域社会の連帯」が「互助」と再定義されたのである。

この再定義において、新しい「公助」はそれまでの「公助」より公的責任が後退し、一方で新しい「共助」は社会保険として国の関与を残しつつも、その前提として積極的な「互助」の関与が必要となった。この「互助」による下支えによって「共助」は持続可能性を得たのである。

そして、「互助」は地域住民の果たさなくてはならない責務として位置づけられることになった。

この点について地域包括ケア研究会(2018)は、「共助」である介護保険制度の持続可能性を高めるためにも、住民が「互助」へ積極的に参加するように求めている(地域包括ケア研究会 2018:10)。

この再定義によって、「互助」と「共助」の関係は、「共助を支える互助」という構図となった。この構図を積極的に活用しているのが介護保険制度である。

7. 「互助」が支える介護保険

2000年から始まった介護保険制度は、その後何度かの制度改革が行われたが、武田誠一(2020)によると「ここでの議論は、『制度の持続可能性』に力点がわか

れ、急増した介護給付費を抑制する方策が検討された。そこで打ち出された内容は、『予防重視型システムへの転換』であった」（武田誠一 2020：19）としている。

この「制度の持続可能性」追求の結果、軽度者は介護保険の介護サービスを利用せず、地域の社会資源を活用する介護保険からの卒業が推進されている。

2017年度から完全実施された「新しい総合事業」でも、介護保険の卒業を目指して、要支援1・2の被保険者は介護保険制度から給付されていた介護サービスの一部が給付されなくなり、その代替として各自治体を実施する事業に移行した。

各自治体を実施する事業は、通所サービスであれば「現行相当サービス」「通所型サービスA」「通所型サービスB」「通所型サービスC」が実施される。

このうち「通所型サービスB」が「互助」活動として、住民主体で体操や運動等の活動を行う「通いの場」として位置づけられている。各自治体は、「互助」活動である「通所型サービスB」の普及を図っている。

なぜなら、「現行相当サービス」「通所型サービスA」「通所型サービスC」などは事業者へ委託する形で運営するため費用がかかるが、住民主体でおこなう「通所型サービスB」は活動補助金の支出で済むため、安上がりでサービスを確保できるからである。

また国は「保険者機能強化推進交付金及び介護保険保険者努力支援交付金」を創設し、市町村に財政的インセンティブを与えることで、介護保険からの卒業を後押しすると同時に、「互助」活動である「通所型サービスB」の普及を図っている。

しかし、拙速な「卒業」や「軽度者切り」については、大阪府大東市や三重県桑名市で大きな問題として提起されている（大東社会保障推進協議会・大阪社会保障推進協議会 2018）。

三重県桑名市の実態を調査した村瀬博（2021）も、桑名市では事業費のかかる「現行相当サービス」「通所型サービスA」「通所型サービスC」に限られ、一方で住民主体の「通所型サービスB」を基本としているため、「住民主体とはいうものの過重な統制・負担を指摘する声が自治会役員・民生委員等から上がっています」（村瀬博 2021：100）と報告している。

このように「新しい総合事業」では住民主体の「互助」活動が大きく期待されている。これは、介護保険制度が住民主体の「互助」を組み込む形で、制度の持続可能性を図ろうとしているからである。

5. まとめ

これまで述べてきたとおり、「自助・共助・公助」（三助）という社会保障の枠組みは、「自助・互助・共助・公助」（四助）に変質する過程で、「公助」の後退、「共助」「互助」への置き換えが進んだ。

近年、「全世代型社会保障」という少子化、高齢化に

伴う人口減少社会における社会保障のあり方が論議されているが、引き続き住民主体の「互助」に対して大きな期待が寄せられている。

しかし、このような「互助」に対する過度な期待は、地域格差を増大させかねない。この点に関して結城康博（2015）は、「あくまでも『自助』や『互助』に基づく施策は、公的サービスの『補完』であって『代替』にはなりえない」（結城康博 2015：126）と指摘し、「公助」によるサービス提供が適切に行われた前提としての「互助」であるべきだと述べている。

また、「互助」の担い手として期待されている定年退職者などのシニア世代も、「全世代型社会保障」の一環である年金支給開始年齢の引き上げなどで、自身の生活維持のために就労を継続しており、地域活動に振り向ける余力が減少している実態もある。

これらの点から「共助」「互助」のあり方としては、「共助を支える互助」でなく、「共助」である社会保障制度を支えるためには「公助」が十分に機能することが重要であり、そのような政策への転換が必要であると言える。

※本論は2022年1月、佛教大学大学院社会学研究科に提出した修士学位請求論文「地域住民の「互助」活動における「規範的統合」の所在—三重県津市の「通いの場」における住民の語り—」を大幅に加筆修正したものである。

参考文献

- 1) 社会保障制度審議会勧告, 1995, 「社会保障体制の再構築(勧告)～安心して暮らせる 21 世紀の社会をめざして～」.
- 2) 総理官邸, 2006, 社会保障の在り方に関する懇談会「今後の社会保障の在り方について」.
(2021 年 12 月 10 日取得,
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyou/dai18/18siryou3.html>)
- 3) 地域包括ケア研究会, 2009, 「地域包括ケア研究会報告書～今後の検討のための論点整理～」.
- 4) 宮本 太郎, 2009, 『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣.
- 5) 里見 賢治, 2014, 「厚生労働省「自助・共助・公助」の特異な新解釈と社会保障の再定義」『賃金と社会保障』(1610):4-27.
- 6) 井手 英策, 2015, 『経済の時代の終焉』岩波書店.
- 7) 結城 康博 2015, 『在宅介護』(岩波新書)岩波書店.
- 8) 宮本 太郎, 2016, 『共生保障』(岩波新書)岩波書店.
- 9) 地域包括ケア研究会, 2018, 「地域包括ケアシステムと地域マネジメント」.
- 10) 伊藤 周平, 2018, 『社会保障入門』(ちくま新書)筑摩書房.
- 11) 大東社会保障推進協議会・大阪社会保障推進協議会, 2018, 『介護保険「卒業」がもたらす悲劇』日本機関紙出版センター.
- 12) 国会会議録検索システム 「第 203 回国会 衆議院 本会議 第 1 号 令和 2 年 10 月 26 日」, (2021 年 11 月 30 日取得,
<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=120305254X00120201026¤t=1>).
- 13) 武田 誠一, 2020, 「介護保険制度の 20 年、制度改正の歩みと今後の課題」『国民医療』(347):18-25.
- 14) 村瀬 博, 2021, 「桑名市の『自立支援』－『卒業』モデルの検証」大阪社会保障推進協議会「自立支援介護」問題研究会『「自立支援介護」を問い直す』日本機関紙出版センター, 94-102.
- 15) 芝田 英昭, 2021, 「人権としての社会保障「自助・共助・公助」論の欺瞞(ぎまん)を糺(ただ)す(特集 自助・共助・公助を考える)」『みんなのねがい』(667):22-5.

注

- 1) 宮本 太郎, 2016, 『共生保障』(岩波新書), 211 頁(表 5-1)において, 経済的自由主義は「自助」に, 保守主義は「互助・共助」に, リベラルは「公助」に重点を置いていると指摘している.
- 2) 井手 英策・古市 将人・宮崎 雅人 2017, 『分断社会を終わらせる』では, このような体制を「勤労国家レジーム」と指摘している.
- 3) 社会保障の保険主義化に関する議論については, 相澤 興一, 1996, 『社会保障の保険主義化と公的介護保険』あけび書房を参照.