

特別寄稿

## 社会福祉と国家

—「公助・共助（互助）・自助」論を論難する—

岩田 正美

Social Welfare and the State:

Debunking the Trendy Phrases, "Self-Help (Jijo), Mutual Help (Kyojo or Gojo),  
and Public Help (Kojo)" in Japanese Welfare Policy

Masami IWATA

### はじめに

しばらく前から、社会福祉（以下、社会保障も含んだ広義の意味で使用）界限には「自助・共助（互助）・公助」という「妖怪」が徘徊し回っているようである。「妖怪」は「自立」という冠を捧げ持っており、それをあらゆる「支援」の上に被せていく。それゆえ、社会保障も社会福祉も、高齢者、失業者、若者、女性、子ども、障害者などの「自立と参加」を実現する手立てに変身させられてしまっている。

この「妖怪」は、政府が言うような、今日の社会福祉政策の持続性を高める方向で編み直していく場合の枠組みにはなり得ない。しかし、いつのまにか、社会福祉は「自助・共助（互助）・公助」によって形作られているという認識が政府の文書にまことしやかに記述されるようになり、2012年には「社会保障改革推進法」という法律の第2条の一に「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していくこと」と明記されるまでになった。さらに

2020年秋に総理大臣の座についた菅義偉は、その所信表明演説で、目指す社会像を「自助・共助・公助」の言葉で説明したため、あらためてこの言葉の意味が問われた。

その意味で、私も含めて、研究者が正面からこの「妖怪」の存在を問いただしていかなかったのは間違いであろう。社会保障審議会がそれを正さなかったことも、また地域包括ケア研究会が、これに「互助」を加えたことも、日本の福祉国家を迷走させる結果をもたらしていることは疑いもない。その反省に立ち、小論では、社会保障・社会福祉をこの奇妙な語呂合わせで説明することが根本的におかしいことを、社会福祉と国家という角度から検討してみたい。

多くの研究者がスルーしてしまったこの「妖怪」を、早くから批判してきたのは里見賢治である。里見はこれへの批判を行わない社会保障・社会福祉研究者をも批判している。そこで小論では、まず里見自身が「資料的決定版」と位置づけた論文「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—社会保障理念の再構築に向けて」（里見：2014）からスタートして

みよう。

## 1 里見賢治による「自助・共助・公助」解釈の整理と批判点

表1は、里見(2014)を参照して、「自助・共助・公助」という表現がいつから登場し、どのように変遷したかを簡略に示したものである。なお、「自助・共助・公助」という表現は、防災分野でもよく使われており、それとの関連性もあると考えられるが、ここでは社会保障・社会福祉の再構築の枠組みを示すものとして使われるようになったことに限定しておく。

里見によれば、「自助・共助・公助」という表現は、1980年前後から使われてきているが、2006年内閣官房長官私的懇談会「社会保障のあ

り方に関する懇談会」報告において、社会保障の基本的考え方として、「共助＝社会保険」、「公助＝公的扶助や社会福祉」とされたのは、「新解釈」であり、それ以降厚生労働省もこれに沿うようになり、この「新解釈」が普及していったとしている。

それ以前の解釈は「日本型福祉社会論」に示されてきたように、「共助」というよりは地域や家族、会社などの「互助や連帯」であったから、社会保険は公的扶助や社会福祉とともに、公助に含まれていたと考えられる。里見は1986年の『自由民主党研修叢書8 日本型福祉論』や同年の厚生白書を取りあげ、「自助・共助・公助」は「自助、共助、公助」という言葉に代表される個人、家

表1 自助・共助(互助)・公助の解釈の推移(里見(2014)より作成)

1979	新経済社会7カ年計画(8月:閣議決定): 日本型福祉社会論	自助・連帯(家族、近隣地域の連帯)・公的福祉
1986	厚生白書:社会保障制度の再構築の基本原則	自助・互助・公助の役割分担
1986	全社協:社会福祉改革の基本構想	公助・互助・自助の関係
1994	21世紀福祉ビジョン: 自立した個人の形成を重視	自助 共助:家族、地域、企業 公助:公的部門
2000	厚労白書	社会保障再構築の基本原則: 自助 互助=家族/地域社会の互助機能 公助=社会保障
2006	内閣官房長官私的懇談会「社会保障のあり方に関する懇談会」報告 社会保障の基本的考えかた	自助 共助=社会保険 公助=公的扶助や社会福祉
2006	厚労白書	上記踏襲
2008	社会保障国民会議中間報告	上記踏襲:負担と給付の関係が明確な社会保険
2010	地域包括ケア研究会報告: 四助	自助 互助:住民主体のボラ活動 共助:介護保険と医療保険 公助
2012	社会保障制度改革推進法: 三助が法律に登場	自助 共助:社会保険 公助
2013	社会保障制度改革国民会議による三助の広範な普及	自助 自助の共同化としての共助=社会保険 公助=最低限保障など

庭、地域社会、公的部門等社会を構成するものの各機能の適切な役割分担の原則である」、つまり「健全な社会とは、個人の自立・自助が基本であり、それを支える家庭・地域社会があって、さらに公的部門が個人の自立・自助や家族、地域社会の互助機能を支援する三重構造の社会、換言すれば、自立・自助の精神と相互扶助の精神、社会連帯の精神に支えられた社会を指す」という白書の説明を引用している（里見 2014：7、厚生白書 1986：32～3334-35）。ここでは、互助が家庭・地域社会を示し、公助が社会保障をさしていることが明らかである。

このような解釈は 2006 年の内閣官房長官の私的懇談会「社会保障の在り方に関する懇談会」報告を端緒として、里見の言う「特異な解釈」に取って代わられる。ここでは、「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、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て、所得や生活水準・家庭状況などの受給条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』として位置づける」とされた（里見 2014：11）という。これ以降、共助＝社会保険という解釈になっていくので、地域包括ケアなどの地域型互助を位置づけるところがなくなり、このため、2010 年の地域包括ケア研究会報告では、共助と自助の間に互助を入れる「四の助」に至ったという。

この「特異な解釈」についての里見の主な批判点は次の 4 つである。第 1 に従来は公助のひとつであった社会保険が共助とされ、これを「自助の共同化」と表現することもあるなど、社会保険の保険的性格ばかりが強調され、社会保険としての社会的性格が見過ごされている点。第 2 に生活保護と社会福祉が公助とされ、公助＝「選別的・救貧的制度」と位置づけられたが、それは 1980 年

代以降の厚生省の福祉行政＝普遍主義の否定になる点。第 3 に、こうした「新解釈」は、年金・医療などを公費負担で行っている国の制度にはあてはまらないから国際的には通用しない。第 4 に、この「新解釈」は一方で政府の各部門、財界などに浸透しており、民主党政権の時でさえ、この解釈の変更が行われなかったが、他方で厚生労働白書ではその取り扱いに濃淡があるなど、省内部で必ずしも一致していない。

この厚生労働省内部での不一致については、厚生白書、厚生労働白書の記述において、「自助」を国民生活の基本とし、これとは区別される「共助」「公助」を社会保障・社会福祉とするという認識のもとに、自助を支える「共助・公助」とする記述と、「社会保障は、自助、共助、公助で構成されている」といってしまう記述との不一致にも見いだされる。また、「自助・共助・公助の適切な組み合わせ」という記述もあれば、社会保障は自助、共助を「補完」していくものであり、その「順序」があるというニュアンスで記述されることもある。また「自助の精神」「共助の精神」のような「精神」として語られる場合もある。

里見も言うように、厚生白書・厚生労働白書における社会保障の記述は、共助にウエイトがあるものの、社会保障研究から見て常識的なものが案外多く、このフレーズに触れていないものも少なくない。これに対して、社会保障制度改革推進法によって設置された社会保障制度改革国民会議は「自助・共助・公助」を連発し、この「新解釈」を定着させる役割を果たしている（里見 2014：17）といえる。

## 2 本論の課題

以上の里見の批判、とくに社会保険や社会福祉（狭義）の位置づけについては、多くの社会保障や社会福祉の研究者が共有するものに違いない。厚生労働白書において、このフレーズなしの社会

保障の説明が「常識的」なのは、執筆者達が社会保障の成り立ちについて認識しているからだろう。これらに共通するのは「公助」の限定への批判であり、したがって反貧困運動などからは、「寝ている公助をたたき起こす」のようなフレーズが生まれていく（稲葉剛 2021）。

他方で、自治体や協同組合など地域の中間団体の活動を重視してきた人びとは、共助や互助への注目を評価するため、このフレーズは好まれる傾向がある。その場合、ヨーロッパの社会政策形成期や現代の新自由主義の下でも繰り返し指摘される社会福祉の「補完原則 principle of subsidiarity」が参照され、自助・互助・共助・公助の「支援の順序」に重点が置かれるのが普通である。ここで「補完原則」とは、カトリックの教義に源泉があると言われ、ドイツなどの保守型（コーポラティズム型）福祉国家（エスピン・アンデルセン）の原理としても知られている、「家族の相互扶助が不能になった場合に限って、より大規模な、高次の社会的集合体が介入できる」（エスピアンデルセン：69）というような、より小さい単位の「自立・自己決定」を優先するものである。これは特にEUと加盟国の関係についての論議の中心にもなってきた。

これに依拠して「自助・互助・共助・公助」の支援順序を強調したのは、自治労（全日本自治団体労働組合）本部で社会保障にたずさわってきた池田省三である。池田は、介護保険制度が施行された2000年に「サブシディアリティ原則と介護保険」と題した論文を発表し、図1のような支援の順序を、自助・互助・共助・公助にあてはめている（池田2000）。図1の高齢者介護の旧モデルにおける空白部分を共助の介護保険が埋めたという理解である。池田の主張は、社会福祉の普遍主義への転換、保護主義から自立・自律主義への転換、公助から共助への転換であり、特に地方自治体の福祉行政にたずさわる人々から支持を得た。

また、民主党政権下の内閣府「地域主権戦略会議」（2009年11月発設置）においても「補完性」が強調され、「地域主権改革の眼目は補完性の原則」であると主張されている（第3回議事録：前田正子委員）。つまり、国からの地方政府への権限委譲の根拠として使われている。

もっとも、遠藤乾によれば、EUなどで議論されている「補完性」は二つの側面を持つという。第一は消極的な補完性で「より大きな単位は、より小さな単位（個人を含む）が自ら達成できるときには、介入してはならない」という介入限定の原理である。しかしながら、そこには第二の積極的補完性が必ず付随していて、それは「大きい単位は、小さな単位が自ら達成できないときには、介入しなければならない」という介入の肯定ないし奨励の原理でもある」という（遠藤2014：257）。実際、社会福祉は、「身近な問題」を身近な社会関係の中で解決することを越えて、「見知らぬ他人」との連帯を制度化したものともいえる。

このように、「自助・互助・共助・公助」の理解や制度当てはめの妥当性については、異なった意見がある。しかし、私は「自助・互助・共助・公助」という枠組みで、政府が社会福祉を説明すること、それ自体に強い違和感を覚える。このフレーズは、個人の「生」への「援助」について、個人、なんらかの中間団体、国家を、一方では同心円上の小・中・大のような階層で捉えていながら、他方でそれらの援助の順番や、援助の割合をあたかも「自在」に変化させられるかのような印象を与える。また、なぜ国家が、「自助が基本」と強調しつつ、個人の「生」を援助するのか、あるいは個人の援助なのか／社会の援助なのか、という社会福祉の根幹に関わる問題が隠されてしまっている。

もともと、この「三つの助」とか「四つの助」という言い回しは、新型コロナ対策で、3つの密

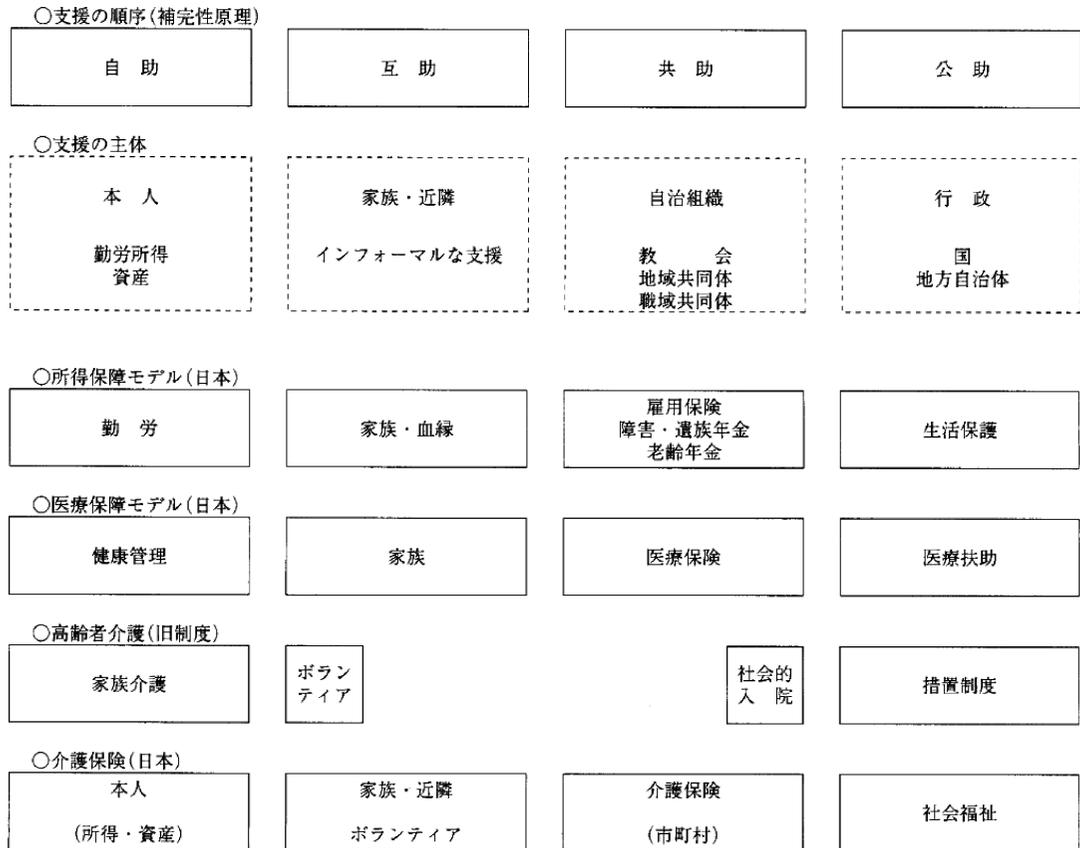


図1 補完性原則に基づく自助・互助・共助・公助の支援の順序

出所) 池田 (2000) の図を筆者が一部加工

(密閉・密集・密接)を避けよう、といったような、俗な語呂合わせに近い。おそらく、そのねらいは、社会福祉財政における、負担の問題、つまり社会保険料負担、サービス利用時負担(という意味での自助)を出来るだけ増やして、税金による負担(という意味での公助)を削減することであろう。しかし、一見分かりやすく、もっともらしい言い方だけに、政治家などが好み、財源問題を越えて、これで社会福祉そのものを説明しようとするので、それでは社会福祉の本質や歴史をねじ曲げてしまう危険がある。特に問題なのは、国家が、社会福祉をその統治の中心に引き込んできた福祉国家段階の理解がどこかに行ってしまう点である。

里見と並んで、「自助・互助・共助・公助」論への警鐘を鳴らしてきたのは、二木立であるが、二木も「四助・三助という表現は簡潔でキャッチーですが、その意味が曖昧・多義的です。憲法学の泰斗・長谷部恭男氏(早稲田大学法務研究科教授)が警告するように、『簡単でないことを簡単であるかのように語るのは、詐欺の一種』であり、簡単な問題ではあり得ないのに簡単な問題であるかのように取り扱ったりするのはやめるべきです」と述べている(二木 2021)。

本論では、「自助・共助(互助)・公助」の主体たる、個人、国家、および社会(の中間団体)の位置関係が、必ずしも同心円状にあるわけではなく、またそれらでは隠されている要素を確かめる

ために、図2を描いてみた。この図では、「自助・共助（互助）・公助」論の表面には出てこないが、まさに「自助」の中心となる資本主義経済による生産と消費（私領域）、他方で多様な中間団体の存在、それらから生まれる（市民的）公共空間や、社会福祉の前提になる「社会問題の提起」について示している。図の点線は、私領域と公共領域を区分したものである。いうまでもなく、自由を獲得した個人の「生」も資本主義による生産も、私的領域で、「自由な競争」を旗印に繰り広げられ

る。

他方で「公共」は、国家やその関連団体の活動を意味する場合（＝公）と、社会一般（の共通の利益や関心、あるいは社会一般に開かれている財など）を指す場合がある。『公共性の構造転換』を著したユルゲン・ハーバーマスによれば、「公的」の歴史的源泉はギリシャ都市国家に発し、各個人の「家」の生活圏とは厳然と区別される「公的生活」を意味し、それは「市民の広場」で繰り広げられてきた共同行為を意味した（ハーバーマ

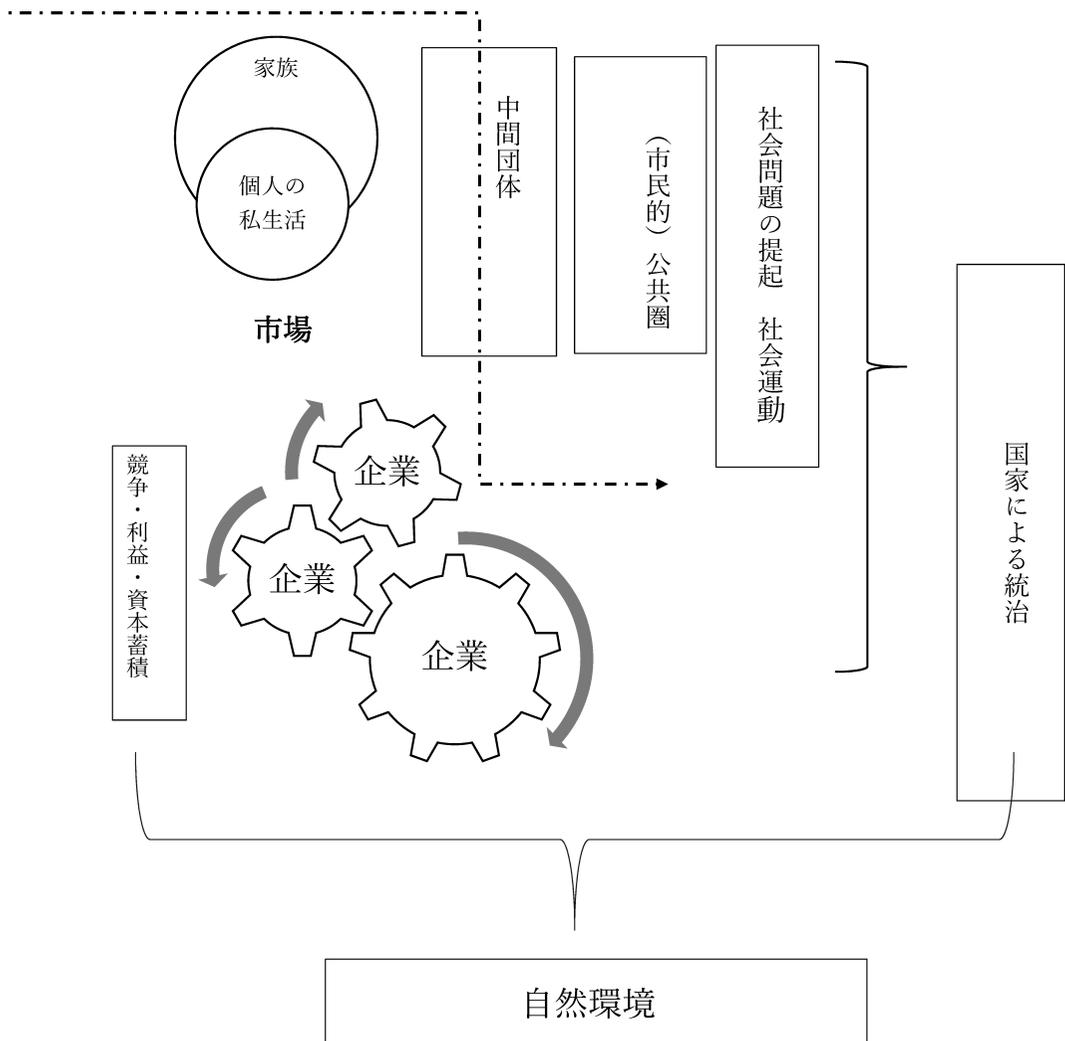


図2 国家、個人、市場、企業、（市民的）公共圏の位置関係

ス：13)。これが「公事」として伝承されていくが、近代国家への移行過程で、国家（公権力）と、これとは分離された市民社会の生活圏（私有化された経済活動）の対応関係が形成された。私有された経済活動の諸条件は国家によって枠付けられていくから、公権力の行使のあり方は市民社会の一般的関心事となって、公権力とは分離された、「市民的公共圏」が形成されていく。国家に代表される公権力の領域が輪郭をもつことで、公権力＝国家の客体としての公衆が生まれ、批判する公衆の誕生の契機となる。したがってこの圏域は国家にとって「批判的な危険地帯」となり、ここから市民革命による絶対主義国家の打倒＝近代国家への移行となっていったわけである。むしろ近代国家にとってもこの圏域は危険地帯であって、労働問題や貧困などの社会問題の提起、あるいは社会主義運動などによって批判されていくことになる。これが市民的公共性の意味であり、ジャーナリズムなどが世論をリードしていくことになる。この意味で、公権力と市民的公共圏は異なる。

ただしハーバーマスによれば、19世紀末からの福祉国家の形成によって市民的公共圏の基盤となった市民社会と国家の分離に逆の作用が働き、国家と市民社会は再融合しはじめる。国家が市民社会に積極的に干渉し（「社会の国家化」）、他方では、経済システムが拡大し、社会保険やサービスの主体が企業になるように、国家機能が民間機関に委譲される（「国家の社会化」）からである。市民的公共性の基盤が掘り崩されていくという。この点は後でもういちど振り返りたい。

「自助・互助・共助・公助」の「公」は国家の権力圏を指すと考えられているが、それはたえず市民社会の「公共」の関心や利益から批判され、あるいはそこから国家による融合が目指されていく。点線の右側は、そのような「公共」に開かれた領域を示す。

さらにこれらの社会の構成要素が根本的に依拠

しているのは、人間も含めた自然環境の存在である。以下では、この図2を参考にしながら、個人における自助と社会における相互援助、および国家の介入の意味をあらためて論じていく。

### 3 自助と互助

自助は、近代社会における個人の（旧共同体における身分制度や宗教などの縛りからの）解放、つまり自由を獲得した、平等な個人の、当然の責務として説明されるのが普通である。身分制度から解放され、平等になった個人の「生」は、私的経済圏である資本主義経済の中に放り込まれ、自分の才覚で経済活動に参加し所得を得て、その所得で市場から必要なモノやサービスを購入して維持していかざるをえない。これが自立・自助である。ちなみに介護や医療保障との関連で、「自分で健康を維持する」という自助も強調されている。1859年に出版されたS.スマイルズの「自助論」は「天は自ら助くる者を助く」というフレーズで有名であるが、その中では、節酒（禁酒）や儉約などの習慣にも言及されている。この本は「世界の工場」として君臨しつつあった英国で、数々の成功者の事例をもとに「自助のエートス」を説いたものだが、自助とは働いて自らを養うだけでなく、自己修養や金銭管理、健康管理、時間管理なども含む、いわば近代資本主義社会における個人の「生き方」の指針となるべきものであることを強調した。これが、現代日本でも「自己啓発」本として読み継がれている所以である。

自助・自立の基礎は、平等な個人であり、この個人がもつ権利が人権である。だから、人権は個人の自助・自立と自己決定を基礎としており、その意味で「強い個人」が想定されていると、樋口陽一は述べる（樋口1996）。今述べた「自助のエートス」は、こうした「強い個人」の形成がその目標となる。ところが、問題の根幹は人間という「自然」がそのように出来ていないということだ。

樋口によれば「強い個人」になるというのは「人権のおモテ（タテマエ）」としてのフィクションで、実際には、自助・自立や自己決定ができない「弱い個人」が存在する。つまり「人権のウラ」があるという。

この「弱い個人」について、たとえば「障害者」などを思い浮かべるかもしれないが、それは少し違う。人間に「強い個人」と「弱い個人」があるというより、「人間という自然」は、労働どころか、一人では何も出来ない状態で生まれ、だんだん衰えて、死んでいく存在である。どんな人間も、加齢という時間軸で生きており、ケアや扶養なしにその「生」を全うすることはできない。むしろ、生命体としての人間には、病気や怪我、障害などの出現がそもそも不可避であるから、「弱い個人」がむしろその基礎にあるといってもよい。

こうした「人間という自然の弱さ」を「強い個人」というロジックで自己啓発させ、時々の資本主義生産の現場に「合うような」形で放り込んでいくためには、その本来的な「弱い部分」を担う家族共同体のなんらかの維持が不可欠だった。近代になっても、家族は単婚小家族として生き残り、その互助が人間の「生」を支えることになった。だから、自助も自己決定も、家族の互助で支えられており、女はケアの担い手、男は扶養の担い手というような性別役割分業が長く固定せざるを得なかった。自助や自立とは、つまり家族の互助に支えられたものであり、稼得者としての男の自立は、それを支える家事やケアの担い手としての女の「非自立」・人権からの排除に支えられた。日本の社会保障や社会福祉の支給単位において、「世帯」と「個人」がかなり錯綜しているのも、こうした経緯からである。

だが、むしろ資本主義による生産現場そのものも、自由な個人を平等に扱ってきたわけではない。むしろ利潤追求、資本の蓄積を至上命令とした激しい競争の中で、賃労働者と資本家は基本的

に対立し、また資本家も労働者も、それぞれの集団の中の競争の中で、幾重にも序列づけされていく。ここで、個人は自由な存在ではなく、雇用契約に基づいて、あるいは企業組織の慣習に沿って、さまざまな社会関係を紡いでいかねばならない。むしろ、競争の中で、雇用関係そのものの安定は保障されないから、労働者にとって、失業はつねに大きな恐怖であり、労働災害の危険とともに、その自助を危うくする大きな要因となる。

企業がその正規労働者を終身雇用する慣行を作ってきた日本では、企業が労働者家族の「生」をも援助していく互助団体の性格を強く持っていた時期がある。他方、労働者の不利な立場は、労働組合や協同組合のような中間団体の形成を促し、世界的な労働運動や社会主義運動との接点も作り出されていく。しかしこの（市民的）公共圏自体が、資本によって大衆化させられ、あるいは国家の広報部となる契機はつねに存在しているのは、先のハーバーマスの指摘の通りである。さらに今日ではSNSなどインターネット空間として巨大化し、他方で公衆は群衆化し、また個々人にバラされていることを考えると、国家が対峙する「社会」や「公共」のあり方それ自体の変貌に目を向けないと、単純な市民的公共論では太刀打ちできないことは、あらかじめ指摘しておきたい。

なお、資本主義による生産の拡大は、「人間という自然」だけでなく、「自然」そのものを破壊し尽くしていくから、たとえば「公害」や「気候変動」のように、あらゆる人間に襲いかかるこれらの問題も、利害関係を異にする人びとの諸関係から成り立つ「社会」の中に投げ込まれ、「社会問題」として認識されるようになっていく。

自助と家族の互助は、矛盾した展開をとる。子どもの養育期は、老後とともに貧困に陥りやすいライフステージであることは、早くから知られている。自助を貫徹するには、子どもを少なくするか、生まなければよい。個々の家族の生活戦略と

して、あるいは国家を挙げての産児制限政策等によって、子どもの数は縮小の方向を辿る。「自助」をエートス以上に推し進めていけば、少子化は当然の帰趨であり、それによって家族の互助は縮小する。同時に家族の中に閉じ込められ、その自立を阻まれていた女性からの異議申し立ても行われるようになる。何よりも資本主義生産そのものが、そうした女性をもその労働力として安価に使用おうとするところから、家族の互助は、とくに高齢者の扶養やケアの段階で崩れて行かざるを得ない。

家族の互助に比べて、中間団体による互助ないし共助は、そのままでは限定的である。自助（＝稼得）のために、人びとは地域も産業も移動して回らなければならず、雇用労働者にとって地域は定住地にはならない。互助組合や協同組合などの試みも、高度経済成長期の日本の会社組織、とくに企業城下町といわれるような地域はやや例外であろうが、家族に代わって、あるいは家族を助けて、人間の「生」の営みを継続させ、その「生」の基盤である自然破壊を食い止めるものとはなり得なかった。むしろ中間団体の自由な活動は、公共空間においてなんらかの「問題」を社会へ投げかけ、「社会問題」としていく役割に意味があり、同時に限定的な集団の中ではあれ、新しい「助け合い」実践の有効性を示すことによって、国家による、そのより広域的な制度化を促していくことといえよう。

#### 4 国家と社会

以上のような個人とその自助・自立を「作り上げて」いったのは、身分制度や宗教の呪縛から人びとを解放した近代国民国家である。だから、「自助・共助・公助」の同心円の仮定では一番外側にある近代国家と、核にある個人の「生」は、いわば同じ近代という創造物の表と裏であるといえる。古い共同体から解放されて丸裸になった個人

は、このバラバラの個人を創りだした近代国家と「契約」をむすび、国民としてその保護を要請する、というのがいわゆる「社会契約説」に基づく説明である。

一般に国家は、一定の領土とそこに暮らす人びとを統治していく団体を意味するが、近代国民国家は、その主権を国民におき、その自由を国家が侵さないように国家自体もルールによって縛られる法の支配を基礎とする。他方で国家は権力を独占し、それを行使していくことで統治を進めていくが、そのような統治の「正当化」が、公選挙のような形で、つねに求められていく。国家の権力は、軍事・警察、税による資源の徴収を基礎に、国民・住民の登録と管理、通貨、度量衡、言語の統一、公教育、運輸・通信、国土の開発・管理等広範囲に及ぶ。むしろそれらは直接国営という意味ではなく、国がその統治の基礎として設計していくということである。それは私的領域にある資本主義生産と個人の「生」のどちらにも、また中間団体、市民的公共圏や社会運動等が展開される「社会」それ自体にも、共通基盤を提供する。

私的領域で市場を介して供給される財とは別に、これらは「社会的共通資本」とか公共財と呼ばれることがある。宇沢弘文は、社会的共通資本を、私的所有されているものでも、公的な管理・運営が必要なものとしている（宇沢 2000：21）

これらの国による共通基盤の管理・運営を「インフラストラクチャー的権力」とよんだのはマイケル・マンである。この「インフラストラクチャー的権力」を紹介している佐藤成基は、宇沢の社会的共通資本の理解とは異なって、国家によるインフラストラクチャー的権力の行使は「社会」が国家によって囲い込まれ、国家に帰属することだと指摘している（佐藤 2021：120-125）。社会とは、（市民的）公共圏と私的領域を指している。これらの権力行使の基礎には、税による国家財源があり、それらは、決して「補完的」にて

はなく、はじめから資本主義経済社会を作りだすためのインフラ整備のために使われていく。その意味で、「自助論」の偉人たちも、現代の起業家たちも、国家によるインフラの世話になっており、決して「自助」によって成功したわけではない。

国家による社会福祉の諸政策もまた、このような「インフラストラクチャー的権力」の一部なのだろうか。あらかじめ注意を促しておきたいのは、近代国民国家が形成される途上で、たとえば英国救貧法のような、絶対主義国家による救貧策の統一も行われていった。土地や共同体から切り離された人びとは、とりあえずは浮浪するしかなかったからであり、同時にそこから新たな資本主義経済のための労働力を陶冶する必要もあった。つまり、「自助が基本」を実現しようにも、自助すべき市場や企業の形成が不十分だったからである。「自助が基本」の前提に、国家のインフラストラクチャー的権力による「統治」が必要とされた。この国家の介入は日本のような後発の資本主義国ではさらに大きかった。

しかし、20世紀の福祉国家を誕生させることになった、社会保険や近代的社会扶助、あるいは多様な社会サービスの登場は、そのようなインフラストラクチャーというよりは、(市民的)公共圏という危険地帯で繰り広げられる社会問題の提起や社会主義運動の拡大を警戒する国家の選択と考えた方が良からう。社会政策の本質については、長い論争があるが、今日の社会保障の核にある社会保険を最初に導入した19世紀ドイツのビスマルクの社会保険の形成は、社会主義者弾圧法という「鞭」とセットの労働者保護＝「飴」として有名である。では、なぜ「飴と鞭」の同時戦略だったのか。

この社会保険導入の歴史過程を意味論分析として読み解いた坂井晃介によれば、国家の統治実践からみると「社会」は多様な中間団体(会社や結

社)の自由・自律の領域として意識されてきた。当時のドイツでは、学界がこの「社会」を大衆貧困や労働問題を示すものと捉えたが、政治実践では、これを参照しつつも、「社会」が国際的な運動に展開しつつあった社会民主主義やカトリシズムの影響を強く受け、国家から「逸脱」することに強い危機感を持った。これを牽制し、「社会」の秩序維持を求める政治的合理性の貫徹が「飴と鞭」であったと解釈する。したがって、逸脱する集団の抑圧＝弾圧と、そうした中間集団に動員されないような労働者保護、あるいは中間団体の再編がセットで必要とされたというのである。

ビスマルクの社会保険は、労働災害と疾病保険の体裁を取ったが、前者は途中から、後者は最初から、既存の保険組織(共済金庫)に依拠して設立された。このため、ドイツの社会保険は、「中間団体の相互扶助」に依拠して展開されたという見方が一般的である。たとえば広井良典は、この社会保険が生まれた頃のヨーロッパの保険を山村の人びとの「アルペン型保険」と海上保険のような「アングロサクソン型保険」に二分したアルベールに依拠して、前者はスイスやドイツなどの相互扶助組織のもので、後者は保険会社へと展開していくような個人別にリスク計算をしたものと述べている(広井:132~134)。市町村を単位とした日本の国民健康保険はこのドイツ型だという。

しかし、坂井の研究によれば、社会保険導入当時のドイツにも、すでに保険の技術、それを用いての組織が多様に存在しており、相互組合や公共組合だけでなく、営利を目的とする保険会社も存在していた。つまりドイツには山村の相互扶助型の保険しかなかったわけではない。また、その相互扶助組織が、自然に社会保険へと展開したわけではない。そこには国家の統治上の目的があり、その目的に沿った国家介入があった。

このような社会保険による国家の介入の意味

を、坂井は「利害関心の連帯」という言葉で読み解いている<sup>1</sup>。すなわち、①労働者が調和的な集団的利害関心を有している、②労働者集団と、自身の望ましい利害関心を認識した雇用者集団が協働している、③労働者集団と雇用者集団の望ましい利害関心の調和が、国家介入によって実現されている、という「利害関心の連帯」である。他方で、カルビニズムが始原とされる「補完性」との関連については、国家の援助は「自助のための援助」であるから、「補完性の原則」にもかなうと説明されたという（坂井 2021：266～267）。

この研究が示唆するのは、「自助」「共助」「公助」がそれぞれあるわけではないということだ。また社会保険を、その創始国であるドイツの状況から読み解くと、それは単なる保険でも、相互扶助でもなく、国家が保険技術に依拠しつつ、他方で中間団体の自律性を尊重しつつ、「社会」が逸脱することを牽制する政治的合理性の貫徹（坂井 2021：272）の結果である、ということになる。ここでは、伝統的「共助」が国家によって再編され、強制され、政治的な意味を付与されて、社会保険になった。「共助」の意味が変容したのである。だから、共助か公助かという整理も意味を持たない。社会保険は共助の基盤を使って国家が社会問題の緩和をはかるという政治目的を貫こうとしたものだからである。

なお、社会保険が国家保険ではなく「社会」保険であったことに注意したい。社会は、国家が対峙する市民社会全体を意味し、国家にとって危険地帯を含む。このコントロールこそ社会保険の政治的目的である。社会保障や社会福祉の「社会」も「社会」のコントロールという意味が含意されている。かつて新自由主義の旗手・英国のサッチャー首相が「社会なんていうものはない」といったのも、現代日本で「なんでも社会のせいにする」という批判がよく行われるのも、この「社会」なのである。「公助・共助・自助」論にはこ

の「社会」がない。

なお、社会保険となった連帯は、その基礎となった古い相互扶助組織とは異なって、匿名の連帯に転化していき、「見知らぬ他人」たちの連帯として変化していくことにも、今一度注意したい。

## 5 福祉国家という「統治態様」

坂井の研究は、福祉国家の中核的制度となる社会保険をめぐるドイツの「統治実践」の意味に注目したものだが、多様な福祉国家の共通の基礎に着目し、それを「統治権力を行使する際の特定の様態」であり、構想・制度・技術の組み合わせだと喝破したのはディヴィッド・ガーランドの『福祉国家』（小田透訳：2021）である。ガーランドは、長い間流行っていた福祉国家の類型論やたんなる福祉国家批判を避け、むしろその一般的基礎に着目した。この場合「福祉」の範囲はかなり広い制度群を念頭においており、「福祉国家」という言葉にもかかわらず、国家の提供する給付やサービスだけに留まらない。しかもその受益者の主体を中間層として捉えている。ガーランドは、「驚くべきことに、工業化された世界で、公的支出のかんりの部分を吸収する高度な福祉国家装置を持ち合わせていない国家は存在しない。福祉レジームはきわめて多様な形を取るし、給付の手広さや手厚さには幅がある。しかし、福祉国家の存在はあらゆる先進社会の特徴である。これは重大な意義を持つ社会的事実だ」（ガーランド 2021：12）と述べ、この「社会的事実」を、デュルケームのいう「正常な社会的事実」だと、念押ししている（ガーランド 2021：193）。

ではなぜそのような「社会的事実」となったのか。ガーランドは福祉国家を、資本主義経済と市場経済のもたらす機能不全や破壊の結果をできる限り小さくし、家族の安定を図り、民主主義を守っていくような、斬新主義的でプラグマチック

な調整的「統治態様」と把握する。「この新たな福祉国家による統治は、管理プロセスと支給プロセスを社会化し、両プロセスを全国規模で組織し、公が責任を負うものに変えた」（ガーランド2021：84）。それは「ある価値観の主張としてではなく、近代の社会生活や経済生活への適応として」、「政府こそが労働市場をマネジメントし、経済的帰結を請け負う責任を担うべきであるとみなした」ものだという。

もちろん福祉国家には、その調整の失敗や福祉依存への批判などの困難が付きまとう。特に新自由主義による福祉改革＝ワークフェアは初期の福祉国家の制度を大きく変化させていったが、それにもかかわらず「オリジナルの福祉国家の中核をなす制度の大半が生き延び、今日でも盤石でありつづけているのは驚くべき事実である」（ガーランド2021：163）とガーランドは指摘している。それは福祉国家の受益者の中心が中間層だからでもあるが、福祉国家という統治様式が、「それがなければ存在するはずもないトラブルメーカーである資本主義経済に対する必要不可欠な拮抗勢力」であり、つまり今日ではその破壊力が地球にまで及んでいる資本主義の自己破壊を食い止めるための装置だからだということである。

これは、かつてT. H. マーシャルが、福祉国家の時代に入った社会をして「ハイフン連結社会」と述べたことを思い出すかもしれない（マーシャル、岡田訳1996）。すなわち、democratic-welfare-capitalismという3つの固有の機能を持ったサブシステムで構成された社会システム（平野2008：10）。ガーランドの福祉国家の基礎は、ハイフンというより、福祉国家という国家の統治態様が、独自に暴れ回る資本主義をなんとか制御しようとしている、というニュアンスで読めるので、「ハイフン連結」というわけではなさそうである。

ともあれ、以上のような福祉国家の一般的基礎

に目を向けると、「自助・共助・公助」で語られる社会福祉は、個人の「生」を助けているようにみえて、実はトラブルだらけの「社会」を、あるいはますます問題含みの「資本主義経済」を助け、個人の「生」や地球環境との危うい「共生」を実現させようとする「統治態様」だということになる。

このような福祉国家という国家の統治態様の意味に着目すれば、自助を強調することはむしろ、共助と公助を区別することがナンセンスだということが導かれよう。福祉国家装置は、それを分権化しようと民営化しようと、国家の統治に属するものであり、そこに意味があるからだ。

もちろん、以上のことは福祉国家が安泰だということの意味しないし、新自由主義の下での改悪を賞賛するものでもない。ガーランドは福祉国家をVer.1（1945～1970年代半）とVer.2（新自由主義の下での個別化や活性化）、さらにVer.2で解決しない現代的リスクへの対応を求められているVer.3という段階で把握している。Ver.2以降は、福祉国家統治の対象である資本主義それ自体の大きな変貌（ポスト工業化）、それに影響された労働市場、家族の変貌、グローバリゼーションの進行によって、リスクをより大きく受ける人びとは未組織でアウト・サイダー状態にある。これらはVer.2では対応できなかったし、生き延びたVer.1の諸政策が対応できるものでもないで、その刷新が求められているという。Ver.3はその刷新の場であるはずだが、ガーランドはVer.1で作りに出されたインサイダーとしての既得権者がこれを妨害する困難を指摘している。

ガーランドのVer.2の把握、Ver.3の展望については、やや甘く、当然批判があろう。しかし、本稿の主題との関係に戻れば、新たな社会・社会問題への対応には、福祉国家Ver.1で確立された福祉国家の諸技術（社会保険、社会扶助、社会手当、社会サービスなど）の刷新や、新たな手法の

導入が必要となる。「自助・共助（互助）・公助」の組み合わせを変えるのではなく、福祉技術の再編や新たな技術が求められているし、その様々な試行が存在している。

その場合、「共助」を出自とする社会保険が、国家によって意味づけを変えられてきたように（単なる共助ではなくなる）、社会保険、社会扶助、社会手当などの意味づけも時とともに変化させられていることに注目する必要がある。

社会保険は、保険料—給付金という「対価性」から、社会扶助とは区別されてきたが、玉井金五は、日本の社会保険の歴史から、保険の「対価性」に疑問を呈している（玉井 2017）。その一つは、雇用労働者とその雇用主が個々に拠出していることになっている保険料は、実は個々の労働者の賃金から支払っているのではなく、はじめから全体にプールするために集められる「社会的賃金」だと指摘している。

この「社会的賃金」という考えに立つと、社会保険が、リスク分散による①保険的再分配であるだけでなく、利潤と賃金の再分配（②社会政策的再分配）や③階層的再分配がなされていることを説明できる。さらに、国民皆保険・皆年金体制の確立後、その脆弱性を「拠出金（支援金）」による財政調整で乗り切ってきた点に玉井は着目する。この「拠出金（支援金）」は各保険者の集めた保険料だが、これを別の保険集団や高齢層へ支援する仕組みが作られてきている。つまり「保険料として集めたものを「税」的に使用しているといっても間違いではない」（玉井 2017：9）ことになる。今日「拠出金（支援金）」はますます構造化してきており、「税か保険料かといった土俵を越えて、もうひとつそのどちらでもない要素が挿入されるようになっていく」（玉井 2017：11）時代にいる、と玉井は述べている。

また、広井良典も「一方において『リスクの分散』を基本とする社会保険は福祉（公的扶助）に

接近し、『所得移転』を基本とする福祉は社会保険に接近している」と述べ、高齢化を背景として、社会福祉と社会保険の連続化・融合が生じていると指摘している。これは先に述べたアルペン型とかアングロサクソン型というような「出自」による区分ではなく、その展開に注目しての主張であろう。ここでは社会保障の内部の区分よりも、社会保障の共通の原理や理論が必要だという主張になる。

こうして、「自助・共助・公助」の組み合わせや順序によって社会福祉は語られるべきではなく、福祉国家段階における社会福祉の政治的目的を明確にしたうえで、国家装置としての社会福祉が、どのように時々の社会問題や社会運動に対峙しつつ、グローバルな資本によってたえず脅かされている人間という自然、さらには自然そのものを維持させていけるかという議論が、新たな技術の提案を含んで展開されるべきなのである。

## 注

- 1 『利害関心』という用語については、坂井（2021：197～210）

## 文献

- エスピン-アンデルセン, G. (岡沢憲美・宮本太郎監訳 2001) 『福祉資本主義の三つの世界』 ミネルヴァ書房
- 遠藤乾 (2013) 『統合の終焉—EUの実像と論理』 岩波書店
- ガーランド, D. (小田透訳：2021) 『福祉国家』 白水社
- ハーバーマス, J. (細谷貞雄訳：1984) 『公共性の構造転換』 未来社
- 樋口陽一 (1996) 『人権』（一語の辞典）三省堂
- 平野寛弥 (2008) 「『ハイフン連結社会』論再考—T. H. マーシャルの現代的意義」 社会福祉学 第48巻第4号
- 池田省三 (2000) 「サブシディアリティ原則と介護保険」

- 季刊・社会保障研究 Vol36 No.2 社会保障研究所  
稲葉剛 (2021) 『貧困パンデミックで寝ている公助を叩き起こす』 明石書店
- 二木立「『自助・共助・公助』と『自助・互助・共助・公助』の法令・行政での使われ方-探索的研究」  
二木立の医療経済・政策学関連ニュースレター(通巻 200号)
- 佐藤成基 (2021) 『国家の社会学』 青弓社
- 坂井晃介 (2021) 「福祉国家の歴史社会学—19世紀ドイツにおける社会・連帯・補完性」 勁草書房
- 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-社会保障理念の再構築に向けて」 賃金と社会保障 1610号
- 宇沢弘文 (2000) 『社会的共通資本』 岩波新書
- 広井良典 (1995) 「社会保険と福祉(公的扶助)の連続化」 医療経済研究 Vol.2
- 広井良典 (1999) 『日本の社会保障』 岩波新書
- マーシャル, T. H. (1989: 岡田藤太郎訳) 『福祉国家・福祉社会の基礎理論—「福祉に対する権利」他論集』 相川書房