

「自助・互助・公助」社会保険論が登場した背景

岡山県立大学教授 増田 雅暢

「自助・互助・公助」論の特異な新解釈

本誌第2757号(2013

年12月23-30号)の本欄に、筆者は「自助・互助・公助」論

への懸念」という小論を掲載した。社会保障制度改革国民会議

報告書等にみられる「自助・互助・公助」論について、その定

義の問題、とくに社会保険を共助と位置づけていることへの疑

問、及び自助・互助・公助の相互関係の考え方について、異議

と懸念を表明したものである。「自助・互助・公助」の表現

の意味の変遷については、既に二木立氏の先行論文(「自助・互助・公助」)



自助・公助」という表現の出自と意味の変遷(「文化連情報」

第413号)があるが、最近、里見賢治氏から詳細な論考が発

表された。「賃金と社会保障」第1610号に掲載された「厚生労働省『自助・互助・公助』

の特異な新解釈と社会保障の再定義」と題する論文である。

里見氏は、1980年代から現在に至るまで、厚生白書(2001年以降、厚生労働白書)

や審議会・懇談会等の報告書に現れた「自助・互助・公助」の

表現の定義を点検した。その結果、1980年代から21世紀初

頭までは、「自助」は個人の努力、「互助」は「家族、近隣、地域

社会、企業」等の支援、「公助」は公的部門すなわち社会保障制度を意味する用語として使われていた。しかし、2006年の「社会保障の在り方に関する懇談会」報告以降、「互助」社会保険」とし、「公助」救済的・選別的対応の公的扶助・社会福祉」とする「世界的には通用しない」、「特異な新概念」が登場してきた、と指摘する。

里見論文は、厚生労働省における「自助・互助・公助」概念の変化の実態を把握する上で、大変参考になる。論文中、冒頭の筆者の小論ばかりでなく、かつて筆者が関与した厚生白書の記述が参考文献として活用されている。そこで、里見論文に触

発されて、1980年代の厚生白書執筆当時の考え方と、なぜ21世紀初頭に「互助」社会保険論」が登場してきたのかという背景について考察する。

自助・互助・公助」論の登場

里見論文によれば、「自助・互助・公助」論が公式に登場したのは、「1986年版厚生白書」が最初だという(筆者注)。この当時の「互助」はその後の「互助」と同旨の言葉として使

用)。筆者は、この厚生白書の編集執筆担当の一員として参加していた。白書作成の実質的責任者は、故荻島國男企画室長(厚生省昭和45年入省)であった。荻島氏は、社会保障の理論家であると同時に、政策の企画立案遂行の実務に秀でていた。48歳の若さで急逝したが、存命していれば、90年代以降の社会保障制度改革をリードしたであろう、優れた官僚であった。

同白書では、社会保障制度の再構築の基本原則として、「自助・互助・公助」という、個人と家庭や地域社会、公的部門の各機能の役割分担を提言した。この部分は荻島室長が執筆したところであるが、個人の自助努力が社会保障かという二分法の議論に、「互助」の概念を組み入れた点が、当時としては斬新なものであった。当然のことな

がら、社会保険は、「公助」の分野の制度として位置づけていた。筆者が、近年の「共助」社会保険」論に違和感または異論を唱えている理由の一つは、このときの白書の考え方がベースにあるからである。

「共助」社会保険」論の登場

2006年頃から、厚生労働省において「共助」社会保険」論が登場してきた理由は、主に次の二点によるものと考えられる。一つは、「基礎年金の税方式論」への対抗である。2000年頃から、一部の有識者及び経済界から、いわゆる「税方式論」が声高に主張されるようになった。「税方式論」とは、国民年金の保険料徴収率の低下、保険料未納による無年金化といった問題点を解消するために、基礎年金の財源を社会保険料からすべて税とする、というものである。社会全体からみれば、社会保険料が税に代わるだけで、負担の総額は変わらず、かつ、保

険料未納・滞納問題を解決できるといえるのが、「税方式論」のポイントである。

これに対して、厚生労働省（というよりも年金局と言った方が適切かもしれないが）では、社会保険方式を擁護するために、理論武装を余儀なくされた。そのとき、里見論文でも指摘しているとおおり、90年代において、公的年金を「相互扶助の社会化」とみる視点もあつたことから、一気に「共助」社会保険」と定義づけることにしたのではないか。これにより、社会保険方式による年金制度においては相互扶助、社会連帯（あるいは世代間連帯）が強調される一方で、税方式の年金制度は「公助」として、救貧的、制限的性格が強調されることとなった。税方式に対する社会保険方式の優位性を主張することとなった。

このように「共助」社会保険」論」は、社会保険方式による年金制度の維持を補強するための理論であるため、日本の国民健康保険制度を「共助」で、イギ

リスのNHSを「公助」とする矛盾や、国が保険者である労働保険を「共助」とする不可解さなどの問題は考慮外であつたと言わざるを得ない。

社会保険方式と税方式の比較論の問題点

もう一つは、そもそも論として、社会保険方式と税方式とを比較すると、社会保険方式は、給付と負担の関係や被保険者の権利性が明確であり優れている、との考え方が根底にあることである。一方、税方式は給付と負担の関係が不明確であり、利用者のサービス利用の権利性が弱いとする。この両者の比較は、90年代の介護保険制度の創設検討時に論じられ、21世紀初頭の年金制度の在り方の議論に引き継がれた。

しかし、社会保障の財源が社会保険料か税かの違いによって、社会保険方式と税方式の原理を論じることが、貨幣が紙か石かで貨幣の機能に本質的な相違が生じると論じるようなもの

で、ナンセンスであると喝破したのが、塩野谷祐一元国立社会保障・人口問題研究所所長である（塩野谷祐一著『経済と倫理』等を参照）。筆者も、塩野谷氏と同様の考えを有しており、たとえば税方式の弱点といわれる利用者の権利性については、制度の仕組み方に問題があるにすぎない。税方式でも利用者の権利を確保するための手続き等を整備することができる。細かな説明は別の機会に譲ることとするが、社会保険方式の方が税方式よりも優位であるとする考え方が、世界的には通用しない」論理である。

なお、里見論文では、筆者が編著者である『社会保障』（中央法規出版社刊）において、「特異な自助・共助・公助論」を無批判で記述している旨の指摘があつた。テキストであるので近年の厚生労働省の考え方を示したものであるが、次回改定時には誤解を招かないように、「共助」「公助」の定義については異論がある旨の記述を加えたい。