

論 文

自助・共助・公助の境界と市場*

飯田 高**

＜要旨＞

「自助・共助・公助」という言葉は、社会保障や防災など社会的なリスクの負担が問題となる場面で登場する。本稿では、日本の社会保障においてこの言葉がどのように解釈されてきたかを振り返った後、付随して援用される「補完性原理」について検討する。この検討を通じて、「原則として自助、自助では解決できないときは共助、そして共助でも解決できないときにはじめて公助」と考える必然性は乏しいことを主張する。次に、「互助」または「共助」の担い手について、いくつかの調査結果を使いながら考察する。そこでは、「自助・共助・公助」論で正面から取り上げられていなかった市場が新たな「互助」や「共助」の担い手になりうる、ということを示す。その場合、市場を「自助・互助・共助・公助」の階層構造に統合することなく、冗長性をもたせた制度設計を行うことが重要である旨もあわせて指摘する。

JEL Classification Codes : I30, K30, P46

Keywords : 補完性原理、法制度、市場、互助、冗長性

* 本稿の執筆にあたっては、「超高齢社会における制度と市場の関係性の在り方に関する研究WG」のメンバーの先生方から貴重なコメントをいただいた。特に松井彰彦教授、熊谷晋一郎准教授、白波瀬佐和子教授からのコメントは、論旨を明確化するうえできわめて有益であった。ここに記して御礼申し上げたい。なおも論旨が不明確な部分や誤りが含まれていれば、それはすべて筆者の責任である。

** 飯田 高：東京大学社会科学研究所教授。

Self-Help, Mutual Help, and Public Help: A Thought on the Role of Markets

By Takashi IIDA

Abstract

The terms *self-help* (*Jijo*), *mutual help* (*kyojo* or *gojo*), and *public help* (*kojo*) appear in situations where the burden of social risk is an issue, such as in social security and disaster prevention. This paper looks back at how these terms have been interpreted in Japanese social security, and then examines the “subsidiarity principle” that is used in conjunction with them. Through this analysis, I argue that there is little need to interpret *self-help*, *mutual help*, and *public help* in terms of the subsidiarity principle. Next, I discuss the bearers of *mutual help* using the results of several surveys. I will show that markets, which have not been directly addressed in the government policy on social security in Japan, can become the bearers of *mutual help*. In such a case, it is important to design a system that does not integrate markets into a hierarchical structure of *self-help*, *mutual help*, and *public help*, but rather allows for redundancy.

JEL Classification Codes: I30, K30, P46

Keywords: subsidiary principle, legal system, markets, mutual help, redundancy

1. はじめに

「自助」・「共助」・「公助」という言葉は、社会に広く影響を及ぼすリスクが関係する場面でしばしば登場する¹。リスクの例としては、自然災害、少子高齢化、経済的・社会的危機などが挙げられる。この言い回しが出てくるときに主として念頭に置かれているのは、リスクを誰がどう分担すべきなのかという問題である。3 つの中でどれが中心となるかはリスクの種類によって違ってくるが、それと同時に、時代によっても移り変わってきている。

リスクの中身が明瞭と思われる自然災害についてさえも、「自助」・「共助」・「公助」をめぐる人々の考え方は大きく揺れ動いてきた²。内閣府が実施する「防災に関する世論調査」には「自助」・「共助」・「公助」に関する質問項目があり、同様の質問が過去に複数回尋ねられている。この調査はまず次のように説明する³。

災害が起こったときに、その被害を少なくするために取る対応には、
 「自助」…自分の身は自分で守ること
 「共助」…地域や身近にいる人どうしが助け合うこと
 「公助」…国や地方公共団体が行う救助・援助・支援
 という考え方があります。

そのうえで、「災害が起こったときに取るべき対応として、あなたの考えに最も近いもの」を選んでもらうという質問となっている。選択肢は、『自助』に重点を置くべき、『共助』に重点を置くべき、『公助』に重点を置くべき、そして『自助』、『共助』、『公助』のバランスをとるべきの4つである。

平成 29 (2017) 年 11 月の調査で最も多かった回答は、『自助』に重点を置くべきであった (39.8%)。以下、「バランスをとるべき」(28.8%)、『共助』に重点を置くべき (24.5%)、『公助』に重点を置くべき (6.2%) の順となっている。上位 3 選択肢の間にはそれほど差がないのに対し、「公助」に重点を置くべきと答えた人は格段に少ない。

しかし、平成 14 (2002) 年時点では様相は異なっていた。「公助に重点を置いた対応をすべき」と回答した人は 24.9% を占めていた (したがって、15 年のうちに 4 分の 1 に減ったことになる)。それどころか、「自助」・「共助」・「公助」の中で最も多いのは「公助」であった。図表 1 に示されている通り、「公助」支持の割合が減少するのとは対照的に「自助」

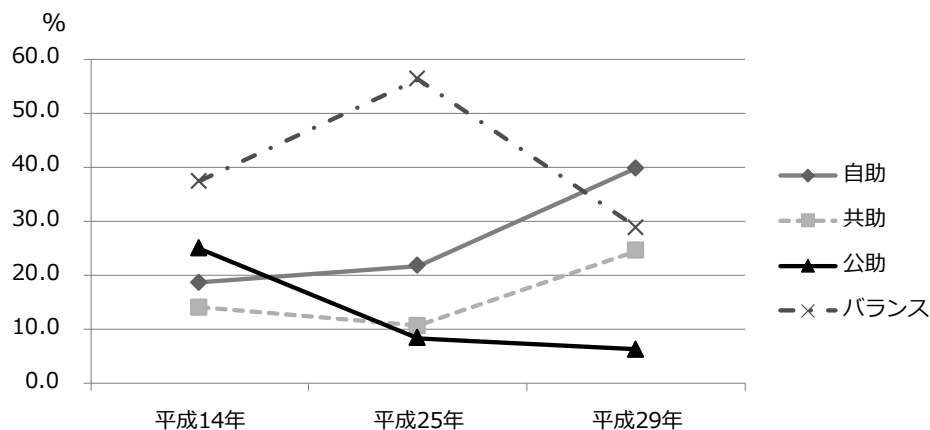
¹ 後で見るように、社会保障の分野ではこの 3 つに加えて「互助」という語が頻繁に出てくる。「共助」と「互助」の違いについては第 2 節で述べる。

² 災害対策における「自助・共助・公助」論と災害対策基本法の規定については三井 (2011) を参照。また、関連する議論としては飯田 (2018) を参照。

³ 「防災に関する世論調査 (平成 29 年度)」の調査票の【資料 2】を参照。平成 29 (2017) 年の調査票および集計結果は、内閣府ウェブサイト内の世論調査のページ (<https://survey.gov-online.go.jp/h29/h29-bousai/index.html>) で閲覧できる。

支持の割合が着実に増加し、三者の順序は真逆となった。さらに、それぞれの間には隔たりが生じている。

図表1 「自助」・「共助」・「公助」のどれに重点を置くべきか——回答の経年変化



(備考) 内閣府大臣官房政府広報室編 (2004) および内閣府ウェブサイトをもとに筆者作成。

人々の意識において「自助」が「公助」よりも優勢になっているという現象は、防災の文脈に限られるわけではない。自然災害以外のリスクについても「自助」は以前に比して強調されるようになってきており、社会保障もその例に漏れない⁴。

本稿では社会保障における「自助・共助・公助」に着目し、その概念の問題点を検討する。ここで取り上げる問題点は2点であり、ひとつは語義の曖昧さ(第2節)、もうひとつは「自助・共助・公助」論が前提としている原理(第3節)である。

第2節では、「自助・共助・公助」の境界はきわめて流動的で、時代背景や問題状況、あるいは政策課題によって恣意的に設定されてきたことを述べる。なかでも「共助」はさまざまな意味を負わされており、また、社会の実態に即して「共助」の語が使用されてきたわけでもない。

続く第3節では、「補完性原理」について考察する。通例、「自助・共助・公助」論では「自助ができない場合に共助、共助もできない場合に公助」というように担当が段階分けされている。このように小さな社会単位に意思決定や管理を委譲する考え方は「補完性原理」と呼ばれるが、この原理が「自助・共助・公助」の場面でいかなる意味で妥当性をもつかを検討する。

第2節と第3節での議論・考察を踏まえて、第4節では「共助」ないし「互助」の担い

⁴ 2020年10月の自民党総裁選で菅義偉がこの言葉を理念として挙げ、首相に任命された後の所信表明演説でも同じ言葉を使用している(なお、本稿の構想は2019年7月にある程度固められており、政治の局面でこの用語が取り上げられたことは直接関係しない)。そこでは、一般的な政策指針として提示されている。

手について考える。現在は（「共助」の意味を社会保険に限局したうえで）地域に「互助」を担わせる政策が推進されているが、地域がその役割を担いうるか否かをまず考える。続いて、「自助・互助・共助・公助」の中で市場をどのように位置づけるべきかについて論じる。最終的には市場と制度の関係にも言及したい。

なお、本稿の「制度」は、公的機関が提供するようなフォーマルな制度を念頭に置いている。たとえば、法制度、社会保障制度、租税制度などがこの意味での制度に該当する。それに対し、「市場」の語を使う場合は自然発生的な力を重視している。もちろん現実の市場が公的機関の支えなしに存立するのは難しく、市場は一種の制度であるという捉え方も可能だが、「下から」の作用を切り出すためにあえてそのような使い分けをしている。

さて、本稿の問題意識は、それぞれの制度がある種の社会モデルを前提にして形作られているため、制度の隙間に落ちてしまう人たちが存在する、という点にある。どんな制度も、標準や典型を想定して作られている。それゆえ、人々のライフスタイルや嗜好・選好が多様になってくると、それに当てはまらない人が必然的に出てくる。

このような問題に対して、「市場」というものはいかなる役割を果たすべきであり、「自助・共助・公助」はどのような指針と考えるべきなのか。市場の役割や機能を明確にすることで、今述べた政策上の問題が少しは緩和されるのではないかと筆者は考えている。

2. 「自助・共助・公助」の変遷

2.1 社会保障における「自助・共助・公助」

2.1.1 1980 年代

「自助・共助・公助」の言葉が社会保障の場面で使われるようになったのは 1990 年代だとされている⁵。ただし、1980 年代から類似の表現は存在した。それが「自助・互助・公助」であり、ここでは「共助」ではなく「互助」の語が使われている。当時は「共助」より「互助」が普通であった。

たとえば、1983 年の中曽根康弘首相の「経済運営五原則」では、「各種のボランティア活動の活発化、身障者、母子家庭等への互助公助システムの整備」という言い方がされている（傍点筆者）⁶。そして 1986 年版の『厚生白書』では、社会保障制度の再構築の基本原則のひとつとして「自助・互助・公助の役割分担」が掲げられ、「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、地域社会があつて、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」（pp.32-33）と述

⁵ 以下の記述、特に「自助・共助・公助」の意味の変遷過程に関する説明は、里見（2014）から多くの示唆を得ている。

⁶ これは日本記者クラブで中曽根首相が 1983 年 5 月 19 日に行った講演である（「新しい豊かさをめざす経済運営——高度情報社会実現への五原則」）。内容要旨は日本経済新聞 1983 年 5 月 20 日朝刊 2 面参照。

べられている⁷。この文章に見られるように、「互助」は家庭や地域社会が担う機能として位置づけられている。

これに対して「共助」という語は一般的でなく、1980年代の新聞記事ではほとんど「捜査共助」や「司法共助」の意味でのみ登場する。現在の意味で「共助」が使われている例（つまり「自助」または「公助」との対比で用いられている例）は、1990年代に至るまで新聞記事にはほぼ出てこない⁸。

2.1.2 1990年代

1990年代に入ると、「互助」に代わって「共助」が用いられるようになる。1992年に関西経済同友会の社会福祉委員会が発表した「超高齢社会に備えて——温かさと活力に満ち、安心して老いられる社会を目指して」と題する提言では、企業・地域社会の相互扶助機能が「共助」と表現されている。ここで「共助」が持ち出された背景には、将来起こりうる高齢者介護問題に対する危惧があった。1990年代の特徴は、急増しつつある高齢人口をいかに支えていくかという視点から「共助」への関心が高まってきた点にある。

「自助・共助・公助」が人口に膾炙した大きな契機となったのは、細川護熙内閣のもとで1994年3月に出された報告書「21世紀福祉ビジョン——少子・高齢社会に向けて」である⁹。これは厚生省の高齢社会福祉ビジョン懇談会の提言で、「自助、共助、公助の重層的な地域福祉システムの構築」という項目が掲げられている。同報告書は次のような地域福祉システムを描く。「個人の自立を基盤とし、国民連帯でこれを支えるという『自立と相互扶助』の精神を具体化していくためには、地域社会が持つ福祉機能を拡充、強化していくことが重要であり、地域を基盤とし、個人や家庭、地域組織・非営利団体、企業、国、地方公共団体などが各々の役割を果たす、総合的な保健医療福祉システムを確立していくことが必要である」。そのシステムの中で、公的機関は「地域のシステムづくり、必需的なサービスの確保、インフラ整備、人材の養成確保」、そして「住民に身近で気軽に安心して利用できる保健医療福祉に関する総合的相談体制や、サービスのネットワーク、地域の情報発信体制」の整備などを担うこととなる。

「21世紀福祉ビジョン」では、「共助」を担う主体は「家庭、地域組織・非営利団体、企

⁷ 余談に近いが、1986年版の『厚生白書』では2021年が高齢化のピークであると予測されていた。ここでは、65歳以降の人口の比率（高齢者割合）は2021年に23.6%に達するだろうと述べられている。実際には2020年時点の高齢者割合は28.7%となっており、予測が機能していたとは到底言い難い。2021年にピークは迎えられないことは言うまでもない（平成30年版の『高齢社会白書』ではピークが2042年になると予測されている。しかし、新型コロナウイルス感染症の拡大によって少子化に拍車がかかると考えられているため、高齢者割合はさらに上昇する可能性がある。朝日新聞2020年12月28日朝刊）。

⁸ 朝日新聞・日本経済新聞・毎日新聞・読売新聞の記事検索に基づく。1980年代に「共助」が使われている数少ない例外として、1985年4月に神戸同友会が発表した「人生八〇年時代に向けて——その対策と企業の役割」が挙げられる。この提言では、家族・地域・企業の三者による「共助」の体制を確立することが肝要である旨が述べられている。

⁹ この報告書は国立社会保障・人口問題研究所ウェブサイトに掲載されている（<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/489.pdf>）。

業」である¹⁰。他方、国や地方公共団体が担う「公助」には中心的な役割が期待されており、重層的な福祉構造の中で「国民生活の安定基盤としての役割を発揮すること」が社会保障に求められる、と報告書は述べている。それ以降、『厚生白書』でも「自助・共助・公助」に関する記述が幾度も見られ、「21 世紀ビジョン」に示された考え方が基本的に踏襲されている¹¹。

2.1.3 2000 年代～2010 年代

ところが、2000 年代に入ると、「自助・共助・公助」の解釈（特に政府や省庁による解釈）に重要な変化が生じる（里見 2006, 2014）。

2006 年、小泉純一郎内閣のときに「今後の社会保障の在り方について」という報告が公表された¹²。そこでは、社会保障についての基本的な考え方として次のように書かれている。

「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。」

ここで、①「公助」の役割が救貧的・選別的な制度の運営に縮減されていること、②リスク分散の制度（具体的には医療保険や介護保険などの社会保険）が「共助」としてカテゴリー分けされていること¹³、が注目されよう。少なくとも、「21 世紀福祉ビジョン」の分け方とは大きく異なっていることがわかる。この解釈は 2006 年版以降の『厚生労働白書』にも採り入れられ、「公助」を救貧的・選別的制度、「共助」を社会保険とそれぞれ同視す

¹⁰ 家庭や家族が「自助」と「共助」のどちらに含まれるのかという問題はあるが、さしあたり「共助」に含めている。この点については後で簡単に述べる。

¹¹ たとえば、1999 年版、2000 年版の『厚生白書』を参照。

¹² この報告は、内閣官房長官（懇談会発足時は細田博之、終了時は安倍晋三）の私的懇談会である「社会保障の在り方に関する懇談会」が公表したものである。懇談会は 2004 年 7 月から 2006 年 5 月にかけて開催され、2006 年 5 月 26 日に議論が取りまとめられている（報告の全文は <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihoshou/dai18/18siryou3.html> に掲載）。

¹³ 引用した部分のすぐ後で、『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」という記述がある。

る見方が拡大していった¹⁴。

上述の「共助」の定義からは、従来含まれていた「家庭、地域組織・非営利団体、企業」が脱落している。そのためか、2010年前後からは「自助・互助・共助・公助」という4つの分類が提示されるようになり、地域社会などは「互助」のカテゴリーに入れられるようになる。この4分類は地域包括ケアをめぐる議論で前面に現れており、2009年の「地域包括ケア研究会報告書」においては「互助」は「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」は「社会保険のような制度化された相互扶助」と説明されている¹⁵。相違点は費用負担が制度的に裏付けられているかどうかにあるというのが地域包括ケア研究会の立場である¹⁶。

2.2 「共助」の変容

以上に見たように、「自助」・「共助」・「公助」の境界は時代によって揺れ動いている。これら3つの中で意味が最も不明瞭で、社会情勢や政治状況の影響を受けやすいのは「共助」である。ここでは「共助」の概念の変化について簡単に整理しておこう。

1990年代に「共助」の語が「互助」と同様の意味で用いられるようになっていたが、そのときはインフォーマルな相互扶助機能を指していた。「共助」の担い手は企業や地域社会であり、「21世紀福祉ビジョン」では「家庭、地域組織・非営利団体、企業」と記されていた。

2000年代中盤からは「共助」の意味に大きな転換が生じ、制度化された相互扶助システム、すなわち社会保険を指す言葉として多用されるようになる。この場合の「共助」の担い手が誰になるのかは必ずしも明確でない。日本の社会保険は強制加入方式であり、一般には公的な制度と捉えられているので、「共助」を公的機関が担うと考える余地もあるはずである。しかし、2013年の「社会保障制度改革国民会議報告書」では社会保険制度を「自助の共同化」と形容している点を考えると、この解釈のもとでは「共助」の担い手もつまるところ個人になってしまうのではないと思われる¹⁷。

社会保険制度が「共助」の代表に拔擢されたのに伴い、地域社会は「共助」の枠から外れ、「互助」に移されることが多くなった。「互助」の主体は近隣やボランティアだとされる。近隣もボランティアも地域によって実態はさまざまで、少子高齢化や人口減少が進む状況で何をサービスとして供給できるかは不透明であるはずだが、「自助」と並んで重要視されている¹⁸。

¹⁴ 具体的にどのような政府関係文書へと拡大したかについては、里見（2014）に詳しい。

¹⁵ 「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」3頁参照。報告書では、「自助・互助・共助・公助」を定義するに際して前述の「今後の社会保障の在り方について」を参考にしたことが明示されている。そのためもあり、「公助」は「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」となっている。

¹⁶ 2013（平成25）年の地域包括ケア研究会報告書を参照。

¹⁷ 社会保障制度改革国民会議は社会保障制度改革推進法に基づいて設置され、2013年8月に報告書を出している（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf>）。

¹⁸ 地域包括ケアシステムに関する報告書や広報では、「自助と互助が基本」ということがしきりに強調されている。

企業も 1990 年代までは「共助」の担い手の一員とされていたが、2000 年代半ば以降は地域社会と同じく「共助」から外れている。ただし、他のカテゴリーに移されたわけでもなく、ただ単に消えてしまっているという点が地域社会とは異なる。この理由として考えられるのは、経済状況や企業のあり方が変わって終身雇用慣行や企業内労働組合が衰退し、企業が継続的な関係を構成する主体とみなされなくなったことであろう（この点については第 4 節でも触れる）。

なお、家庭や家族の位置づけはあまり一貫しているとは言えず、同じ報告書の中でさえ「自助」に近くなったり「互助」に近くなったりしている。先ほど触れた「地域包括ケア研究会報告書」では「互助」を上記のように定義しつつ、別の箇所では「家族・親族等、地域の人々、友人たち等との間の助け合いにより行われるもの」（傍点筆者）と述べられている。

これまでに「共助」を担う主体として想定されてきたのは、家庭・家族、近隣、ボランティア、地域コミュニティ、地域組織、非営利団体、企業、社会保険などであった。これらには、どれも時代によって変容しており、しかも多様化しているという共通点がある。その場しのぎで相対的に安定的なところを「共助」の担い手として設定する、ということを繰り返しているのが日本の社会保障政策であると言えよう。

2.3 現在の状況と問題点

「自助」・「共助」・「公助」は、意味が曖昧であるにもかかわらず、現在では法律上の用語にまでなっている。2012 年に成立した社会保障制度改革推進法第 2 条 1 号は、「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」が社会保障制度改革の基本である旨を定めている。もっとも、それぞれの定義が法律に書かれているわけではない。

おのおのの語義が曖昧であることもさることながら、「自助・共助・公助」という思考枠組みが適用される領域が広範になってきている点にも注意すべきであろう。1990 年代までの「自助・共助・公助」は、主に防災や高齢者介護の場面と結びつけられていた。つまり、個々の世帯に深刻な影響を及ぼす突発的なリスクをどのように防いだり分担したりするかという課題に対する回答であった。

地域包括ケアに関する施策は、社会保障制度改革国民会議での議論を経て、「地域包括ケアシステム」へと発展していった。これは、「重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される」ケアシステムであり、2025 年を目途に構築が目指されているところである¹⁹。この説明に見られるように、地域包括ケアシステムには「住ま

¹⁹ 「地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」（医療介護総合確保推進法）が 2014 年 6 月に成立した後、具体的な施策が 2015 年の改正介護保険法によって定

い」や「生活支援」も含まれ、社会保障の範囲を超えた「まちづくり」が関係してくる。課題の範囲もおのずと広がるが、「自助・互助・共助・公助」の基本方針はそのまま維持されている。

さらに、地域包括ケアシステムの構想は『我が事・丸ごと』地域共生社会へとつながっていく。地域共生社会とは「子ども・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる」社会を指す²⁰。2016年に厚生労働省内に『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部が設置されて以降、多くの施策が推進されている。2018年の『厚生労働白書』には「地域共生社会」に関する記述に多くのページを割いており、地域の中でひとりひとりが居場所を保てるようになることの重要性が強調されている。

このように、各種の「共助」または「互助」の担い手候補のうち、今は「地域」がことさらに取り上げられる傾向がある。しかも地域が非常に広い範囲の事柄を引き受けることが期待されている。この方向性が適切なのか否かについては後の第4節で考えたい。

3. 補完性原理再考

3.1 補完性原理とは

次に、「自助・共助・公助」論に潜んでいる「補完性原理（the principle of subsidiarity；補完性の原則）」の検討に移ろう。補完性原理とは、「意思決定はできるだけ個人または個人に近いところで行われるべきで、大きな社会単位は小さな社会単位を補助・補完する役割にとどまるべき」とする原理だとされるのが普通である。後述するが、EUにおける権限配分が問題になる際、この原理が言及される。

補完性原理を「自助・共助・公助」に当てはめると、「まず自助で何とかして、自助では解決できないときは共助、そして共助でも解決できないときにはじめて公助の出番になる」という原理となる。「互助」を含めた4分類を採用する場合、「公助」は最終手段としての性格をさらに強めることになる。

補完性原理の起源については複数の説があるが、ドイツの政治哲学者ヨハネス・アルトゥジウス（Johannes Althusius; 1557-1638）の思想に遡ることができると言われる²¹。当時（17世紀前半）のドイツは大小の領邦に分裂しており、そこに宗教的対立が交錯する危機に陥っていた。カルヴァン派教会の長老でもあったアルトゥジウスは、中央集権国家が伸長しつつある状況を背景として、小規模な共同体による自治を擁護する立場をとりつつ、

められた。

²⁰ たとえば平成28年版『厚生労働白書』210頁などを参照。「共生」の語は「文化やバックグラウンドを異にする人たちが多様性を認め合いながら共存していく」という意味で使うことが多かったが、地域共生社会の「共生」は「地域の中でのお互いに助け合う」といった意味で使われているようである。この点につき、石橋（2019, p.165）参照。

²¹ 補完性原理の起源については、たとえばEndo（1994）、宮崎（2007）、Føllesdal（2014）、シーゲル（2018）などを参照。このうち、Endo（1994）はアルトゥジウスを補完性原理の最初の主唱者であるとみなしている。

分権的・重層的なシステムを構想していた。彼の理論では、固有の権利・義務を有する共同体同士が絶えず交渉して規範や基準を形成していくというプロセスが重視されている。つまり、アルトゥジウスの補完性原理は、役割分担の原理と言うよりも、分担に関する討議を促す原理と言ったほうが近い²²。

1931年に教皇ピオ（ピウス）11世が発した社会回勅 *Quadragesimo anno* もまた、補完性原理を明確に示したものとして引用されることがある²³。その79項には次の文章が記されている。

「個人がそのイニシアティブと努力とによって果たしうる仕事を奪って共同体に移管することが大きな誤りであるように、規模の小さい集団からその果たしうる役割を奪ってより大きく高次の集団に託することは、誤りであると同時に重大な悪であり、社会秩序をはなはだしく損ない、乱すこととなります。あらゆる社会活動の本来の目的は、社会の構成員を助けることであって、それを減ぼしたり、吸収したりすることではありません。」²⁴

回勅は続けて、そのような補完的機能の原則（the principle of “subsidiary function”）を守ることによって国家による統治の有効性が高まる、と述べる。アルトゥジウスの時代とは違って中央集権国家は自明の存在となり、おそらくそのこともあって回勅では諸集団間の階層構造が強く意識されているように見える。しかしいづれにしても、個人や小規模な共同体のエンパワメントと、それを通じた全体の幸福度の向上が補完性原理の要諦であると言ってよい。補完性原理の目的は、個人を含む小さな社会単位の支援であった。

補完性原理は適度に抽象的なので応用可能な問題の範囲は広い。しかしそれだけに、問題に応じて多様な解釈を受ける。特にこの原理は、大きな社会単位が小さな社会単位に介入するのを抑制するためのネガティブな原理として捉えられることが多くなった。たとえば、個々の国家に対するEUの介入を批判する人たちが、地方公共団体の権能を国が取り上げるのに反対する人たちが補完性原理を援用する場合がある²⁵。こうした援用は決して誤りではないが、もし高次の社会単位の行動を制約するネガティブな原理としてのみ用いるとすると、小さな社会単位の支援という側面と、全体の幸福度の向上という側面が忘れ去られることになりやすい。

²² 宮崎（2007, pp.64-65）、ヒューグリン（2003）を参照。

²³ 「社会回勅」とはローマ教皇が発する公的書簡であり、社会・経済問題に関するカトリック教会の指針を示すものである。1891年にレオ13世が発した *Rerum novarum* をはじめとして、カトリック信徒だけでなく社会全体に大きな影響力を及ぼしている。

²⁴ この邦訳はシーゲル（2018, pp.21-22）に基づくが、筆者が一部改訳した。

²⁵ 実際、補完性原理は連邦主義や地方分権主義と結びつけられて説明されることがある。なお、EUにおける補完性原理は1992年（翌年発効）の欧州連合条約（マーストリヒト条約）で導入され、第5条の「補完性の原則のもとでは、連合は、排他的権限の範囲内ではない分野において、提案された行動の目的が、中央レベルまたは地域・地方レベルのいずれかの加盟国によって十分に達成されない場合にのみ、かつ、その限りにおいて、提案された行動の規模または効果の理由から、連合レベルでよりよく達成される場合にのみ、行動しなければならない」という規定として現れている。

3.2 補完性原理の効率性

いかなる条件のもとで補完性原理が全体の幸福度を高めうるかについては改めて考えておく必要がある。ここでは、補完性原理が効率性との関係でどのように解釈できるのかを考えておきたい。

分権化の程度と効率性に関しては、チャールズ・ティボー (Charles M. Tiebout; 1924-1968) やウォレス・オーツ (Wallace E. Oates; 1937-2015) の議論がよく知られている。ティボー・モデルによれば、もし個人が同質的な選好をもち、人および資本の移動が容易であれば中央政府の介入なしに効率的な状態が実現する (Tiebout 1956)。また、オーツの分権化定理によると、ローカルレベルの公共財 (その便益が限定された範囲内にしか及ばない財) の供給する場面では、集権的・画一的に決定するよりも分権的に決定するほうがつねに望ましい結果をもたらされる (Oates 1972, p.35)。

これらの点以外でも、小さな社会単位に意思決定や管理を委ねると、以下の点で効率性は高まる可能性がある (Portuese 2010, pp.236-239)。第一に、意思決定や管理に必要な情報を収集したり処理したりするためのコストを抑えることができる。人々の選好にばらつきがある場合には、分権化による情報コスト節減の効果はそれなりに大きくなるだろう。第二に、小さな社会単位 (たとえば地方公共団体) における政策ないしガバナンスのあり方が多様になると、その中で競争ないし淘汰が進み、より効率的な政策やガバナンスが普及することがある²⁶。場合によっては大きな社会単位 (たとえば国) に対してプレッシャーを与え、一定の規律を生むこともあるかもしれない²⁷。第三に、これは第二の点と関連するが、小さな社会単位を実験室のように活用することで革新的な政策形成が可能になる²⁸。

逆に、これらのメリットが得にくい場合や、小さな社会単位の間スピルオーバー効果が存在する場合には、大きな社会単位によって集権的に意思決定や管理がなされたほうが効率的になりうる。前者の例としては、小さな社会単位が少数にとどまっている状況や、小さな社会単位に限定しても人々の選好の異質性が無視できないような状況などが挙げられる。また後者の例としては、規模の経済性が働くような財やサービスが問題になっている状況や、人々の行動の斉一性や調整が必要とされる状況などが挙げられよう²⁹。大きな社会単位に意思決定や管理を委ねるほうがよいケースは決して少なくない。

以上要するに、補完性原理は効率性に沿った形で解釈できる。と言うよりもむしろ、効率性の観点から解釈するのが補完性原理の本来の趣旨に近い。大きな社会単位からの介入をできるだけ防ごうとしているのが補完性原理なのではなく、個人や小さな社会単位を尊重しながら総体としての満足度を高めるのが補完性原理なのである。

²⁶ Ribstein and Kobayashi (2006) を参照。

²⁷ 2020 年春ごろの新型コロナウイルス感染症対策では、都道府県が先に具体的な施策を打ち出し、国による対策が後手に回りがちになるという現象が見られた。

²⁸ レギュラトリー・サンドボックスの試みが例として挙げられる。飯田 (2017) では、民泊市場を例にして、萌芽状態にある市場においては社会実験を通じたルール形成が重要になることを簡単に論じた。

²⁹ 感染症対策も、人々の行動の斉一性や調整が必要とされる状況の例である。

3.3 「自助・共助・公助」と補完性原理

「自助・共助・公助」の議論でも、なるべく大きな社会単位（ここでは国や地方公共団体）の出る幕を減らすべきというネガティブな意味での補完性原理が主張される。1980年代の「自助・互助・公助」概念でも同様であり、したがって昔から存在する根強い考え方でもある。

そのことが端的に示されているのが「日本型福祉社会論」である。自民党が1979年に政策研修叢書として刊行した『日本型福祉社会』では、「リスクはまず個人が負い、個人のリスク負担能力の限界を超える場合には社会的なリスク負担システムを工夫し、国家が最後のリスク負担者となる」と述べられ、自助努力や家庭による福祉を重視している³⁰。「自助・互助・公助」論はその系譜を引き継いでおり、名前を変えただけのものだと言える³¹。

1990年代の「自助・共助・公助」論では、上記のような自助努力・家庭内福祉の主張がいったん和らぐ。「共助」と「公助」が多かれ少なかれ重視され、1994年の「21世紀福祉ビジョン」では効率性の観点からの検討がなされた形跡もある。同報告書では、住民に身近なサービスについてはできるだけ市町村を中心とすることが明記されている。そして「地域に密着した総合的・効率的な地域保健医療福祉システムの整備や住民の需要に即したサービス」の重要性が説かれており、個人や家庭の努力を基盤に据えようとする態度はあまり見られない。むしろ地方公共団体の役割に大きな期待が寄せられている。

しかし、2000年代半ばから状況が一変し、元の「日本型福祉社会論」に近い主張が出てくる。ネガティブな補完性原理が復活するとともに、社会保障だけでなく他の領域にも同様の枠組みが広がりつつある。その流れは現在に至るまで続いている。

一連の「自助・共助・公助」論の展開を海外の補完性原理をめぐる議論と比較してみると、日本的なひねりが加えられていることがわかる。すなわち、補完性原理が権利ではなく義務に関するものになっているのである。日本社会には権利観念が十分に根づいておらず、権利よりも義務が先に議論の俎上に載る、ということはよく指摘される³²。それと同じく、政府の主導で始まった「自助・共助・公助」論は（そしてそれを継承した「自助・互助・共助・公助」論も）、結局のところ義務をどのように課すのかという問題に終始しており、権利の話には及ばない³³。国と地方公共団体の権限配分は議論されているものの、個人や小さな社会単位の尊重といった観点は、2000年代以降はほとんど見られなくなっている。

第2節では「自助・共助・公助」の境界の変遷、第3節ではその背後にあると思われる

³⁰ 堀（1981）は、研修叢書に見られる「日本型福祉社会論」の要点を次のように整理している。①欧米型福祉国家の否定、②自助努力の重視、③家庭による福祉の重視、④地域社会における相互扶助の重視、⑤企業福祉の重視、⑥民間の活力および市場システムの重視、⑦社会保障施策は自助努力や家庭福祉等が機能しない場合の補完。そのうえで、日本型福祉社会論を「過去の生活様式や行動様式の有するメリットを再評価し、それを生かしながら新しい状況に応ずる社会の建設を目指そうとするもの」（堀 1981, p.48）と表現している。

³¹ 里見（2014, p.10）参照。

³² 法社会学の分野では、川島武宜による著作（川島 1967）以来、主要な研究テーマである。

³³ 自発的であるはずの「互助」でさえも、地域包括ケアシステムや地域共生社会の図式では義務（法的な義務ではないにしても）に組み入れられているように見える。

原理について見てきたが、現在までの「自助・共助・公助」の考え方はしっかりとした根拠や社会の実態に基づいて展開されてきたとは言えない。「自助・共助・公助」論が抱える問題点は次のようにまとめられる。

一つ目は、分担の階層性に関する問題である。「自助」・「共助」・「公助」のそれぞれを階層的に捉え、小さな社会単位がまず担当して大きな社会単位は補完的にのみ動くべき、というのは正当化が難しい。補完性原理とパラレルに考えることもできそうだが、この節で見たように、本来の補完性原理とは似て非なるものである。もし補完性原理を適用したいのであれば、少なくとも効率性の点からの検討は必要になるであろうし、個人や小さな社会単位が有する権利を正面から考慮に入れるべきである。

二つ目は、「自助・共助・公助」論で想定されている社会イメージに関する問題点である。

「自助」を原則とすることは、「自助」ができるための前提条件が備わっていない人たちを例外的に扱うことを意味する。しかし、実際には「自助」ができない人たちが大勢存在し、しかもそのことを本人が認識すらしていない場合も多々ある。自助努力をモラルとして求めることは自由だが、政策として求めるためには実態に即した社会イメージが不可欠であろう。

その中でも、「共助」ないし「互助」が具体的にどのようなものでありうるかについては、考えなければならないことがまだまだたくさん残されている。次節では、この点を考察するための材料を提示したい。

4. 市場の位置づけ

4.1 担い手としての地域とその限界

第2節の最後のところで、各種の「共助」または「互助」の担い手候補のうち、今は「地域」に注目が集まっていると述べた。現在の枠組みでは「共助」は社会保険制度とほぼ同義なので、地域は「互助」の担い手だということになる。

「互助」はインフォーマルな関係における支え合いを広く包摂する言葉であり、活動として想定されているのは、近隣や住民組織の活動、ボランティア活動、当事者団体による取組である（図表2）。そこには性質の異なる種々の活動が含まれている³⁴。

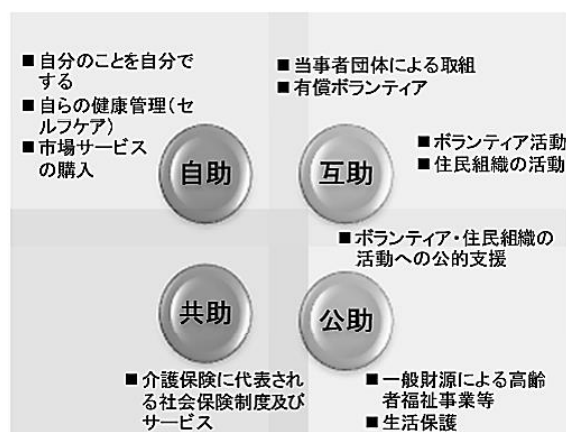
現状、地域ではどの程度の相互扶助が見られるのであろうか。東京大学社会科学研究所の危機対応学プロジェクトが2017年に実施した「将来に向けた防災意識・行動・価値観調査」では、(i) 個人的な悩みや相談に乗ってくれる人がいるかどうか、(ii) 自分が病気や怪我をしたときに身のまわりのことを手伝ってくれる人がいるかどうかを尋ねている³⁵。

³⁴ 地域包括ケアシステムの「互助」を互酬性の概念によって分析した興味深い研究として、田所（2018）がある。

³⁵ この調査で対象となったのは、調査会社の保有するパネル（モニター）の中から年齢・性別・地域ごとにランダムに抽出された、日本全国の25歳～74歳の男女2,750名である。調査対象者には調査票が郵送され、回収も郵送で行われた（実査は日本リサーチセンターに委託した）。

(i) と (ii) のそれぞれにつき、どのような関係性か(親、子ども、配偶者、親戚、友人、知人)、そしてどのくらい離れた場所にいるかを聞いているが、ここでは「自宅からその日のうちに往復できる範囲内にいる友人・知人」について見てみよう。

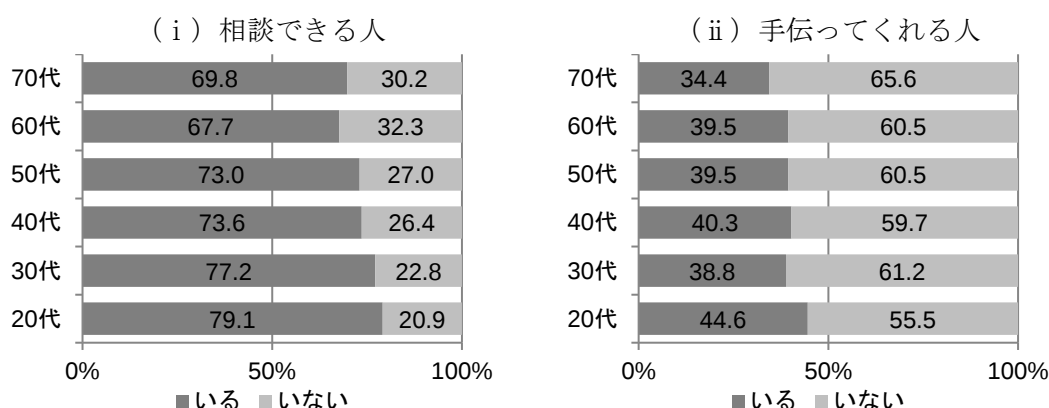
図表2 地域包括ケアシステムにおける「自助・互助・共助・公助」



(備考) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2017, p.50) より。

図表3では、(i) と (ii) に対する回答結果を年代別に示している。このグラフからは、①往復可能な距離に頼れる友人・知人がいないという人たちがどの年代にも一定数(約2~3割)いること、②高齢になれば地域の人的ネットワークに関わりやすくなるとは必ずしも言えないこと³⁶、③助け合いの具体的な内容によって頼れる人脈は大きく違うこと、などが読み取れる。

図表3 自宅から日帰りできる区域における友人・知人の有無



(備考) 1. 「将来に向けた防災意識・行動・価値観調査」データより筆者作成。

2. 回答者は日本全国の25歳~74歳の男女2,750名(20代110名、30代394名、40代534名、50代575名、60代727名、70代410名)。

³⁶ それどころか、逆に減少している。ただし、自宅から歩いて行ける範囲に限定すると、高齢者のほうが若年者よりも「いる」と回答する人の割合は高くなる。

このうち③を考慮しておくことは、政策をデザインするにあたって重要である。考えてみれば当然のことではあるが、(i) 個人的な悩みや相談と(ii) 身のまわりの手伝いとは相互扶助の程度は異なり、(ii) では格段に減っている。図表2の通り、地域包括ケアシステムや地域共生社会ではもっと多様で継続的な助け合いが想定されている。これらの計画では「互助」の潜在力が称揚されているが、超高齢化がもたらす諸課題に取り組めるほどの潜在力が本当に備わっているのかは慎重に見極めなければならないだろう。

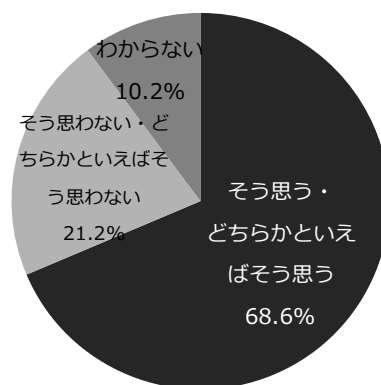
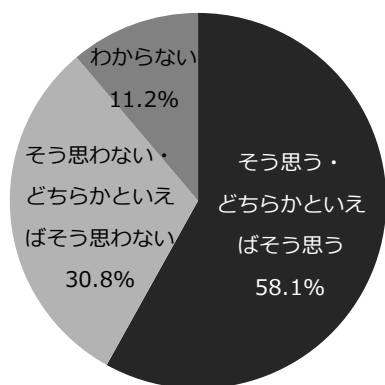
仮に現時点で潜在力があるとしても、それが長期的に維持可能かどうかは別の問題である。人々の移動が頻繁であれば、地域包括ケアシステムや地域共生社会を支えていくための人的資源を各地域が確保できるとは限らない。幸いにも人的資源が保たれる地域にあっても、システムを持続性のあるものにしていくには属人的要素をできるだけ排除する必要がある。

人々の移動の可能性について、別の調査のデータによって簡単に確認しておこう。東京大学社会科学研究所が2019年に実施した「法的ニーズと社会制度に関する意識調査」では、回答時に住んでいる地域（市区町村）でこれからも暮らしたいと思うか否かを質問している³⁷。図表4は20代と30代の回答を抽出して示した円グラフである。

図表4 現在の地域（市区町村）に今後も住む意思

《20代》

《30代》



（備考）1. 「法的ニーズと社会制度に関する意識調査」データより筆者作成。

2. 回答者は日本全国の満20歳以上の男女3,116名（うち20代403名、30代599名）。

今後も同じ地域に暮らしたいと思わない人は2～3割、「わからない」という人も1割いる。この割合は年齢が上がるにつれて減っていくが、60代でも1割以上の人たちが否定的

³⁷ この調査の対象は、あらかじめ日経リサーチに登録している満20歳以上のモニターで、全国から3,156サンプルが集められている（実査は同社に委託した）。有効回答数は3,116であった。

に回答している³⁸。少なからず人々の流入・流出があり、一定数の人たちが将来離れていたり新規に入ってきたりする可能性がある状況でいかなる形態の「互助」が提供されうるのか、という点は精査を要する。

今述べたこと以外にも、地域を過度に重視することには懸念がある。まず、地域にいない人たちはどうなるのだろうか。特定の地域に根付いていない人、そういう予定もない人、あるいは地域に入りたくても入れない人は必ず存在する。さらに、依存先が地域のみになってしまうのではないかという疑問もあろう。もし依存先が多いほど自立できるのだとすれば、地域を重視しすぎることは「公助」だけでなく「自助」の契機も奪いかねない³⁹。

4.2 市場の役割

地域と好対照をなすのが企業である。第2節で見たように、企業は「共助」ないし「互助」の担い手のリストからいつの間にか姿を消した。「21 世紀福祉ビジョン」は明示的に企業を「共助」の主体として位置づけており、「我が国経済社会における企業の役割には極めて大きなものがあることから、企業自身が、地域社会の一員として、育児や介護に対する雇用面での配慮や、社会貢献活動、福利厚生活動などを通じ、福祉面においても、その一翼を担っていくことが期待される」と述べていた。

この記述からも明らかだが、当時の「企業」のイメージは現在のそれとは異なっている。1990 年代前半はいわゆる日本的雇用慣行が継続しており、企業と労働者との間には長期的関係が結ばれるのが普通であった。そして、企業は地域とも関わり合いながら、小社会の中心としての役割を果たしていた。上記引用部分にはそのことが反映されている。

ところが、2000 年ごろから日本的雇用慣行が変化し、企業と労働者の間には以前のような長期的関係は望めなくなった⁴⁰。企業自体も必ずしも永続性のある存在とはみなされず、企業と地域のつながりも自然に形成されるものだと考えられなくなっている⁴¹。「21 世紀福祉ビジョン」の企業像を実現するためのコストは当時と比べて高いと言える。

地域包括ケアシステムの構想では、企業はほとんど埒外に置かれている。介護サービス事業者は登場するが、一般の企業は「共助」にしても「互助」にしても担い手としては出てこない⁴²。

地域包括ケアシステムや地域共生社会についての論議においては、市場はいわば陰の存在である。図表 2 に掲げている「自助・互助・共助・公助」の図では、市場は「自助」の

³⁸ 60 代では、726 人中 79 人（10.9%）が「そう思わない」または「どちらかといえばそう思わない」と答え、29 人（4.0%）が「わからない」と答えている。

³⁹ 依存先の多さと自立との関係について、詳細は松井（2018）を参照。

⁴⁰ しかし、実態としては日本的雇用慣行が衰退していったわけではなく、現在もお残存している。この点については神林（2016）を参照。

⁴¹ 現在の多くの企業が地域貢献や地域との連携をアピールしているのは、このことと表裏一体の関係にある。

⁴² 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2017）参照。同報告書で「企業」の語が出るのはわずかに 1 回だけである。

領域にのみ見ることができる。しかも自費による「市場サービスの購入」であるから、市場そのものは別枠に置かれている。言い換えると、地域包括ケアシステムや地域共生社会は市場からは基本的に切り離されており、個人を介してのみ連結しているのである。

しかし、市場は「自助」を支援する役割を果たすだけではない。それにとどまらず、「互助」ないし「共助」の基盤としての機能を担うことができ、家族や地域などの他の担い手を代替または補完する場合もある。

市場を活用することは、既存の企業に役割を付与することと同じではない。市場が上記の機能を担えるようになるためには、「自助・互助・共助・公助」にサービスの供給者側の視点を取り込み、市場を創出・育成する必要がある。「公助」では助けられる立場である人も、市場では助ける側に回ることができる。もし市場の機能を「自助・互助・共助・公助」の中に位置づけようとする、「互助」と「共助」の意味は再定義されることになるだろう。

実際、「互助」や「共助」の意味を変えつつある市場は生まれてきている。たとえば、全国にある特例子会社や就労継続支援事業所は、障害者の人たちが主体的に関われる市場を開拓してきている⁴³。これらの会社や事業所が重視する価値観や理念はさまざまであるが、「障害者のやりがい」を目標のひとつに掲げる会社・事業所は多い⁴⁴。業務内容については、特例子会社の場合は親会社の副次的業務の割合が高いものの、就労継続支援事業所の場合は製造業や農林水産業の割合が高く、すでに市場に深く入り込んでいると言える（民間企業と取引している事業所も多い）。もちろん、従来にはない財やサービスを供給し、新規の市場を生み出している会社・事業所もある。さらには、地域社会や他機関との連携を積極的に行い、地域の課題を一緒に解決していくという動きも見られる⁴⁵。

また、高齢者が関わる市場も少しずつ広がってきている。高齢者がもっぱらサービスの需要主体となる「高齢者向けの市場」はもとより、高齢者がサービスを提供する主体となる市場もあり、そして高齢者に対する労働需要は決して小さくはない⁴⁶。最終的には「障害者」や「高齢者」といった社会的カテゴリーとは関係なく市場が発展していくのが理想であるが、市場の萌芽期にあっては社会的カテゴリーも有用でありうる。まったく手がかりもない状態からは市場は生まれにくいからである⁴⁷。

このような市場を育てるにあたって、公的機関のサポートは依然として重要である。上

⁴³ 特例子会社は、障害者雇用促進法（障害者の雇用の促進等に関する法律）に基づき、一定の要件を満たしたうえで厚生労働大臣の認可を受けた子会社である。障害者雇用率を算定する際、親会社の一事業所とみなされる。他方、就労継続支援事業所は障害者総合支援法（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律）に基づいており、通常の事業所に雇用されることが困難な障害者に就労の機会を提供し、その知識および能力の向上のために必要な訓練を行う事業所を指す。就労継続支援事業所は、雇用関係の有無によってA型事業所とB型事業所に分けられる。

⁴⁴ 飯田（2021）参照。そこで行われた質問票調査（「障害者の雇用・就労実態に関する調査」の名称で2018年に実施）では、特例子会社の約3割、就労継続支援事業所の半数以上が「障害者のやりがい」を経営理念に挙げている。

⁴⁵ 実際の事例の詳細については、長谷川ほか（2021）のインタビュー調査の章を参照していただきたい。

⁴⁶ 高齢者が関わる市場の現状については、さしあたり前田（2015）、清家（2020）などを参照。

⁴⁷ 飯田（2020）では、人々のネットワークやグループが市場の発達過程と密接に関わっていることについて事例とともに論じている。

記の例で言えば、障害者や高齢者自身だけでなく、雇用する側にも利益がなければならない⁴⁸。少なくとも初期の段階では法制度の整備や予算面での支援が行われるのが望ましい。しかし仮にそこまでいかなくとも、ネットワーク作りや情報共有をさらに進めるだけでも相応の効果は見込めるであろう。

市場は、社会単位の規模に応じた階層構造を前提としない。それゆえ、もし市場の活用が進めば「互助」や「共助」の概念は現在ほどには意味をもたなくなる可能性がある。他方、市場を活用するからと言って「公助」がお役御免となるわけではない⁴⁹。市場に委ねることと公的制度で提供することは二者択一のように言われることがあるが、そうした捉え方は適切ではなく、効率性にも適わないかもしれないのである。

4.3 市場と制度——冗長性の確保

市場と公的制度の間だけでなく、政策にはいろいろな役割分担の問題が付きまとう。この項では、役割分担という考え方の弊害について述べ、社会システムには冗長性（*redundancy*）の確保が重要であることを論じておきたい⁵⁰。冗長性を確保することは、システム上の重複を許容することを意味する。

社会システムの冗長性をなくしてしまうことのデメリットとしては、少なくとも以下の3点が挙げられる。

第一に、役割の範囲を画定して分担しようとする、往々にして境界線を引くことに対して労力や注意が過度に費やされ、境界が固定化したり、役割の押し付け合いが生じたりすることになる⁵¹。境界線の引き直しが必要になった場合に身動きがとりにくければ、環境の変化に対して最適な対策を講じることができなくなる。また、役割の範囲をめぐって政治的な駆け引きが繰り広げられるようなケースでは、そこに無駄なコストが発生していることになる。

第二に、冗長性を排除しようとするほど、隙間ができる可能性は高くなる。特に、制度の隙間はさまざまな理由で生まれる。(a) 人々をカテゴリー分けすることによる隙間のほか、(b) 複数の制度の連携がとれていないことによる隙間（たとえば医療制度と介護制度の間のギャップ）、(c) 想定していない事態が起きることによる隙間（たとえば、災害などの危機が生じた場合に顕在化する制度不備）がある⁵²。

⁴⁸ この点につき、本特集の熊谷論文（熊谷 2021）も参照。同論文では、「組織の利益にもつながりうる、公私にわたる相互理解と相互信頼に基づく、障害の有無を超えた普遍主義的配慮の職場内実装と、その公的サポート」が重要であると指摘している。

⁴⁹ 市場を機能させるためには公的機関（特に国家）による基盤形成や支えが必須であることを強調した最近の文献として、Vogel（2018）がある。

⁵⁰ 「冗長性」とは、「システムを設計する際、システムの全部または一部が故障・停止しても稼働に支障をきたすことがないように、予備のシステムまたはその一部を多重的に準備しているような状態」を指す（伊藤 2019；荒見 2020）。

⁵¹ 第2節で述べた「自助・共助・公助」の分け方はその産物であると考えられることができる。

⁵² 制度の隙間とそれを埋めるための方略については、本特集の松井・川島論文（松井・川島 2021）で詳しく検討されている。

(a) の隙間は、法制度に内在する難点とも関係する。どんな法律も、特定のモデルを前提として作られている。ここで言う「特定のモデル」には、暮らし方やライフスタイルに関するモデル、家族のモデル、あるいはより広く社会のあり方に関わるモデルなどがある。例を挙げると、非正規雇用の労働者は年金制度でも不利になったり、社会福祉制度が家族を単位としていたりする。社会状況の変化によって課題が発生すると、モデルの修正が施されることはある⁵³。しかし、法制度は上記のような変化に対してつねに迅速に対応できるわけではない。特に、家族や地域を単位とする制度の場合、モデルを臨機応変に修正していくのは困難である。一般に、このような社会集団を単位とする制度は社会の流動性が高い環境では不具合をきたすことが多く、個人単位に制度を組み替えるほうがよい。何らかのカテゴリー（たとえばグループやレベル）に分けると、そこから抜け落ちる人たちが出てきやすくなる。

もちろん隙間を埋めるための努力はすべきである（特に上記（b）の隙間を埋めるのは（a）・（c）と比べて難しくないであろう）。とはいえ、このような隙間をすべて埋めるのは難しく、現実的でもない。むしろ問題は、隙間ができたときの対策がないことであろう⁵⁴。隙間はどうしても出てきてしまうので、その対応策は不可欠である。公的な制度から漏れてしまう人たちを地域だけでなく市場でも救済できるような仕組みを整えることが望ましい。

第三に、社会の中に冗長性がなければ制度の改善がなされにくくなる。社会システムの中に冗長性を確保して人々の依存先を増やすことは、制度変化のモメントを形成することにつながる。依存先がない（あるいは少ない人）は、自分の周囲以外の事柄に関心を振り向けることがなかなかできず、制度を疑問視したり改善したりするための視点をもちにくい。

この点について具体例を挙げておこう。先ほど触れた特例子会社や就労継続支援事業所のデータからは、「外部（家族や支援機関）との連携を保っている会社・事業者ほど、制度に対する要求が大きい」ことが明らかになっている⁵⁵。逆に、依存先がない（独立して運営している）会社・事業所は制度に対する要求をもたない傾向がある⁵⁶。もしかすると現状に満足しているだけなのかもしれないが、会社・事業所の経営状態や抱えている課題も考え合わせると、客観的に見て十分満足しているとは思われない。おそらく、日々の活動に忙殺されて制度のことまで考える余裕がないか、他者（他の会社・事業所）という参照点が

⁵³ たとえば親族法は、家族形態の変容や出産方法の多様化に応じて「典型的な家族」のモデルを徐々に変えてきている。労働法や社会保障法も同様である。

⁵⁴ 「自助・共助・公助」はそのためにあるのだという反論もありうる。しかし、「自助」ができない人は「共助」や「公助」を得るのも難しい立場に置かれていることが多い。この点を論じた文献として飯田（2018）参照。

⁵⁵ 飯田（2021）を参照。連携と要求との間の因果関係の方向は不明だが、制度に対して何らかの要求をしたと思っている会社・事業所が新たに支援機関と連携を始めた、というケースは少ない（また、家族と連携している会社・事業所は当初からそのようにしている）。

⁵⁶ この調査では、制度に対する不満や改善すべき点を自由記述形式で質問している。外部との連携をもたずに独立して経営している会社・事業所の場合、「特になし」という回答が有意に多くなっている。

ないために不満自体が生じにくくなっているといったケースが多いのだと推測される。

冗長性はしばしば効率性に対立し、効率性の観点から冗長性を縮減すべきことが主張される場合もある。しかし、私たちは社会システムの効率性を的確に判断できるほどに社会のメカニズムを熟知しているわけではなく、また、将来起こりうることを予測できているわけでもない。私たちは、市場やネットワークが将来において発揮しうる機能のごく一部しか把握できていないのである。

5. 要約と今後の課題

本稿では、「自助・共助・公助」の概念が前提としている分担の階層性と社会モデルについて論じてきた。初めに、社会保障の文脈でどのように解釈されてきたかを振り返り、その時々で境界が恣意的に設定されてきたこと、なかでも「共助」の担い手が大きく移り変わってきていることを指摘した。次いで、「自助・共助・公助」とセットで用いられる補完性原理について検討し、「原則として自助、自助では解決できないときは共助、そして共助でも解決できないときにはじめて公助」と考える必然性はないことを主張した。

「自助・共助・公助」論（あるいは現在の「自助・互助・共助・公助」論）のうち、肝になるのは「互助」または「共助」のあり方である。もし計画通りに「互助」や「共助」を機能させようとするならば地域に任せるのでは不十分であり、別の担い手を探す必要がある。企業や市場は2000年代から担い手としては注目されなくなっていたが、市場は新たな「互助」または「共助」の担い手になりうるのではないかということを本稿では示唆した。その際、市場を「自助・互助・共助・公助」の階層構造に統合することなく、冗長性をもたせた制度設計を行うことが重要である。

市場の機能に関しては抽象的な記述にとどまっており、障害者と高齢者が参加者となる市場に軽く触れる程度であった。事例を詳細に検討しながら、市場が果たしうる機能について考察を深めていくことが今後の課題となる。それによって、市場が「自助・互助・共助・公助」と具体的にどう関わっていくべきかも明確になるだろう。

ともかく、依存先を確保するためには、住む世界はひとつでないほうがよい。自分自身が別々の世界に足を乗せようとする限り、おのずと依存先は増えてくるはずである。

参考文献

- 荒見玲子（2020）『『制度の狭間』問題の解消・多機関連携・冗長性（1）——共生社会型・地域包括ケアシステム構築の事例から』『名古屋大学法政論集』, 286号, pp.49-68.
- 飯田高（2017）「民泊に関する雑考——市場と法規制」『法律時報』, 89巻12号, pp.1-3.
- 飯田高（2018）「防災対策が『わからない』——認知度から知る社会構造」東大社研・玄田有史・有田伸編『危機対応学』勁草書房, pp.109-138.
- 飯田高（2020）「市場におけるルールと私的組織——市場ガバナンスに関する試論」日本銀

- 行金融研究所ディスカッションペーパーシリーズ No. 2020-J-14.
- 飯田高 (2021)「会社・事業所のあり方のモデル分析」長谷川珠子ほか『現場からみる障害者の雇用・就労』弘文堂, pp.195-242.
- 石橋敏郎 (2019)「地域包括ケアシステム、『我が事・丸ごと』地域共生社会、社会保障法学の学問的範囲」『熊本大学教育学部紀要』, 68号, pp.163-171.
- 伊藤正次 (2019)「多機関連携とは何か」伊藤正次編『多機関連携の行政学——事例研究によるアプローチ』有斐閣, pp.1-16.
- 川島武宜 (1967)『日本人の法意識』岩波書店.
- 神林龍 (2016)「日本的雇用慣行の趨勢：サーベイ」『組織科学』, 50巻2号, pp.4-16.
- 熊谷晋一郎 (2021)「当事者研究の導入が職場に与える影響に関する研究」『経済分析』, 203号 [掲載頁未定].
- 里見賢治 (2006)「危機に立つ社会保障——2つの政府関係文書を読んで」『賃金と社会保障』, 1424号, pp.4-18.
- 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, pp.4-27.
- シーゲル、マイケル (2018)「ランドケアと補完性の原理」『社会と倫理』, 33号, pp.17-33.
- 清家篤 (2020)「高齢者労働」『日本労働研究雑誌』, 717号, pp.26-29.
- 田所聖志 (2018)「地域包括ケアにおける『互助』概念と贈与のパラドックス——互酬性を手がかりに」『日本健康学会誌』, 84巻6号, pp.187-197.
- 内閣府大臣官房政府広報室編 (2004)『世論調査年鑑——全国世論調査の現況 (平成15年版)』国立印刷局.
- 長谷川珠子・石崎由希子・永野仁美・飯田高 (2021)『現場からみる障害者の雇用・就労——法と実務をつなぐ』弘文堂.
- ヒューグリン、トマス・O (2003)「下からの連邦主義：初期近代の政治理論からの示唆」[辻康夫訳] 山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店, pp.235-250.
- 堀勝洋 (1981)「日本型福祉社会論」『季刊社会保障研究』, 17巻1号, pp.37-50.
- 前田展弘 (2015)「高齢者市場の現状と展望——豊かな長寿に貢献するイノベーションの視点」『産学連携学』, 11巻2号, pp.1-7.
- 松井彰彦 (2018)『市場って何だろう——自立と依存の経済学』筑摩書房.
- 松井彰彦・川島聡 (2021)「制度の隙間をなくす——特別制度から一般制度への昇華」『経済分析』, 203号 [掲載頁未定].
- 三井康壽 (2011)「自助・共助・公助論」『都市住宅学』, 72号, pp.38-42.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2017)「地域包括ケア研究会報告書——2040年に向けた挑戦 (地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業)」<https://www.murc.jp/sp/1509/houkatsu/houkatsu_01.html>.

- 宮崎文彦 (2007) 「公共哲学としての『補完性原理』」『千葉大学公共研究』, 4 巻 1 号, pp.57-80.
- Endo, Ken (1994), “The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors,” *Hokkaido Law Review* (北大法学論集), Vol. 44, No.6, pp.652-553.
- Føllesdal, Andreas (2014), “Competing Conceptions of Subsidiarity,” *Nomos LV: Federalism and Subsidiarity*, New York University Press, pp.214-230.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Portuese, Aurélian (2010), “The Principle of Subsidiarity as a Principle of Economic Efficiency,” *Columbia Journal of European Law*, Vol.17, No.2, pp.231-262.
- Ribstein, Larry E., and Bruce Kobayashi, “The Economics of Federalism,” *Illinois Law and Economics Working Papers Series*, No. LE06-001. [available at http://papers.ssrn.com/pape.tar?abstract_id=875626]
- Tiebout, Charles M. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5, pp.416-424.
- Vogel, Steven K. (2018), *Marketcraft: How Governments Make Markets Work*, Oxford University Press. [上原裕美子訳『日本経済のマーケットデザイン』日本経済新聞出版社, 2018 年]

「自助・共助・公助の境界と市場」に対するコメント

熊谷 晋一郎***

飯田は、個人や小規模な共同体のエンパワメントと、それを通じた全体の幸福度の向上こそが、補完性原理の意味するところであると述べる。にもかかわらずわが国では、高次の社会単位の行動を制約するネガティブな原理として補完性原理が受け取られ、その結果、小さな社会単位の支援という側面と、全体の幸福度の向上という効率性の側面が忘れ去られる傾向があると指摘している。こうした、誤って理解されたネガティブな補完性原理の例は、評者の身近なところに遍く存在している。

例えば近年、障害者差別解消法の影響もあり、大学に籍を置く障害のある学生の割合は増加傾向にある。なかには、生きていくために24時間介助を必要とする障害のある学生もあり、筆者もそうした学生の相談や支援に関わることがある。

地域の中で重度障害者が24時間介助を受けながら生きていくために利用できる公的サービスは、実質的に「重度訪問介護」に限られている。しかし、重度訪問介護の適用範囲は「居宅における入浴、排せつ又は食事の介護等及び外出（通勤、営業活動等の経済活動に係る外出、通年かつ長期にわたる外出及び社会通念上適当でない外出を除く。以下この第2、第3及び第4において同じ。）」ⁱに限られており、「経済活動」に従事する就労時に利用できないだけでなく、自治体によっては大学への通学も「通年かつ長期にわたる外出」と判断され、サービス支給を認められないケースが存在している。

そうしたケースでは、通学時または勤務時に利用する介助費用は、本人または大学が負担せざるを得なくなる。本人負担が機会の平等を阻害することは自明であるが、大学が負担することも間接的に機会の平等を損なう。なぜなら、大学側に、介助を必要とする学生や研究者を受け入れる負のインセンティブが働くからである。また、重度障害者にとっても、介助を得るために高等教育や就労をあきらめるという負のインセンティブを与えもする。

したがって障害当事者団体の一部は、上記の利用制限を見直すよう求めてきた。令和元年、自らも重度訪問介護利用者である船後・木村両参議院議員の要請を受け、厚生労働省は「障害者雇用・福祉連携強化プロジェクトチーム」を立ち上げ、この問題について検討した。しかしその結果、令和2年度から企業の連帯による負担（障害者雇用助成金制度）と地方公共団体の負担（地域生活支援事業）の組み合わせによる対応を行う方針が発表され、ここでもまたネガティブな補完性原理が温存された形になった。

これを受け、身体障害、知的障害、精神障害、難病等、障害種別を超えた93団体が加盟

*** 熊谷 晋一郎：東京大学先端科学技術研究センター准教授。

ⁱ 『障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく指定障害福祉サービス等及び基準該当障害福祉サービスに要する費用の額の算定に関する基準』厚生労働省告示第523号（2006年9月29日）

し、地域の声を国の施策へ反映させ、国の施策を地域へ届ける活動をしている DPI 日本会議は、2020 年 3 月 26 日に以下のような声明を公表している。

1. 重度訪問介護、行動援護、同行援護による通勤・通学、就労・就学中の利用制限は、障害者の社会参加を阻害する社会的障壁であり、撤廃する方向で見直しをすすめること。
 2. 今後の見直しのロードマップを示し、障害当事者参画による検討会を設置すること。
 3. 社会全体で支える観点から、他のサービスと同様に障害福祉予算(税財源)で行って問題はないと考えるが、障害者差別解消法の施行に伴う事業者や教育機関による「合理的配慮」との関係を課題とする指摘が障害者部会でなされていたこと等を勘案し、複数財源による基金方式も選択肢の 1 つであるとする。
- ただし、サービスを利用する場所や、その目的別に財源が変わることで、事業者、介助者を変更せざるを得ないような運用は認められない。

重度訪問介護の現行の制度設計の前提にあるのは、「身の回りのことを独力で行うことができない人々は、高等教育や経済活動に参加できない」という社会のモデルである。その結果、評者も含め、トイレに行く、食事をする、移動をするといった場面で介助が必要でありつつ、勉強や教育や研究にも従事する人が、シームレスに介助を利用することが非常に困難な状況が生じている。

飯田は、補完性原理の本義から外れないために、補完性原理と効率性をセットで検討することが重要であると指摘する。その上で、常に補完性原理が効率的になるわけではなく、①小さな社会単位が少数にとどまっている状況、②小さな社会単位に限定しても人々の選好の異質性が無視できないような状況、③規模の経済性が働くような財やサービスが問題になっている状況、④人々の行動の斉一性や調整が必要とされる状況などにおいては、補完性原理がむしろ非効率的になると述べる。

ここから、大学という小さな社会単位において、重度訪問介護のニーズを持つ構成員がごくわずかである状況は②に該当し、現行の制度設計は必ずしも効率的なものになっていないという結論が導かれるのだろうか。あるいは、効率性を重視した補完性原理のみでは、小さな社会単位においてさえマイノリティとなる個人のエンパワメントは導けないのだろうか。

飯田はさらに、効率性を忘れたネガティブな補完性原理の帰結として、「地域への依存先の集中」と「依存先の候補から市場が消えていること」の 2 点を挙げている。

特に「地域への依存先の集中」は、障害者コミュニティでも大きなトピックとなっている。例えば、重度障害者が施設から出て地域で自由に暮らすことを選んだものの、その地域には重度訪問介護を提供する事業所が 1 つしかないとする。すると結局、地域に出たの

はいいけれども、そこで施設と同じように事業所による管理体制がしかれることがある。こうした現象は、「地域の施設化」、英語では“Virtual Institution”と呼ばれることもある。家族や施設ではなく、地域に依存すればいいのだという「地域至上主義」ともいえる発想に限界があるという指摘は、障害者運動の未来を考える上で示唆に富む。

効率性を忘れたネガティブな補完性原理の帰結の2つ目である「依存先の候補から市場が消えていること」も重要である。飯田は、市場が自助にとどまらず「互助」や「共助」の機能を担えるようなものになるためには、「自助・互助・共助・公助」にサービスの供給者側の視点を取り込み、市場を創出・育成する必要があると述べる。そして、公助では助けられる立場である人も、市場では助ける側に回ることができる点を強調する。これはまさに、現行の重度訪問介護の背景にある「身の回りのことを独力で行うことができない人々は、経済活動に参加できない」という認識枠組みに真っ向から挑む問題提起として理解できる。

現在評者が関心を持っている「共同創造」(co-production)というコンセプトは、「財やサービスを利用する人が、財やサービスをデザインするのに最適な人材だ」という原理であり、精神病症状を経験した本人が精神保健サービスをデザインしたり、刑務所出所者が刑務所から地域社会への移行と再犯防止を目的とした矯正・保護プログラムをデザインしたりするなど、様々な事例でその有効性が注目されつつある。「公助では助けられる立場である人も、市場では助ける側に回ることができる」というテーゼをもう一步進めて、共同創造は「公助では助けられる立場である人だからこそ、市場では助ける側に回ることができる」と主張する。

障害者運動が主張してきた内容は、「潜在能力の発現を阻害する社会的障壁の除去と、その発現を可能にする社会資源の開発」と「市場的な生産能力とその人の価値を短絡させる優生思想への批判」という、一部拮抗関係にある2つだった。そして、評者の見立てでは、障害のある人もまた生産者側に立てる社会の実現を強調することは、優生思想への批判を鈍らせかねない主張として、運動の中でも慎重に取り扱われてきたように感じているⁱⁱ。しかしその結果、重度訪問介護の利用制限など、生産者側になろうとチャレンジするや否や立ちちはだかる壁に対し、有効な運動が展開できてこなかったのではないだろうか。飯田論文は制度設計の観点から、そして拙論はミクロな職場の文化の観点から、インクルーシブな生産の場を展望した論考と言えるのかもしれない。

最後に飯田が扱う社会システムの冗長性という主題も非常に重要なものだ。飯田は、役割の範囲を画定して分担する冗長性の低いシステムでは、境界線を引く労力が過度に費やされ、環境の変化に対して最適な対策を講じることができなくなると指摘する。また、(a)

ⁱⁱ 運動という営みもまた、市場的な生産活動ではないにしても、社会の仕組みや思想を生産する活動であり、若い障害者が運動を継承できていないというリーダーの嘆きは、先人が生産した仕組みを受動的に消費する新しい障害者に向けられたものである。優生思想への批判を堅持しつつ、運動と労働という2つの生産の場を今よりもインクルーシブなものに変えていくことも、未来の障害者運動に課せられた大きな課題であろう。

人々をカテゴリー分けすることによる隙間、(b) 複数の制度の連携がとれていないことによる隙間、(c) 想定していない事態が起きることによる隙間という、システムで補足されない3つの隙間が生じるとも述べ、こうした隙間を、地域だけでなく市場でも救済できる仕組みが望ましいというビジョンを提起する。

冗長性とは、一つの目的に対して複数の手段が確保されていること、言い換えれば、依存先が多いことと言い換えられるだろう。評者もまた、東日本大震災という想定外の有事において、垂直移動という目的を実現する唯一の依存先であったエレベーターが停止し、危うく逃げ遅れるという経験をし、冗長性の個人差は有事において顕在化すると述べてきた。さらに、拙論で紹介した高信頼性組織研究においても、システムの冗長性は重要なパラメーターの一つとされている。

さらに飯田は、経験的なデータを用いて、依存先がないと、自分の周囲以外の事柄に関心を振り向けることがなかなかできず、制度を疑問視したり改善したりするための視点をもちにくいと論じる。この点もまた、制度化以降の地域包括的な支援に包囲されて、支援者としか関わりをもたず、類似した障害のある仲間と連帯するインセンティブや、運動のインセンティブを失いつつある障害者の現状に対して、重要な視座を投げかけている。仲間と情報交換することで、互いの生活状況の比較をし、相対的剥奪感を得る経験は、制度に対する疑問をもったり、制度を改善しようとしたりするきっかけになるだろう。

システムの冗長性は、障害のある人が、自らの潜在的ニーズを顕在化させるための必要条件である。また、制度を変革する「運動」や財・サービスを生み出す「経済活動」といった広義の生産の場がインクルーシブになることは、障害のある人が受動的な消費者役割から抜け出し、政治的・経済的主体になるための必要条件である。障害者運動と女性運動をリードしてきた中西と上野は「私の現在の状態を、こうあってほしい状態に対する不足ととらえて、そうではない新しい現実をつくりだそうとする構想力を持ったときに、はじめて自分のニーズとは何かがわかり、人は当事者になる」(中西・上野 2003,p.3)と述べた。飯田論文は、この、当事者になるプロセスを、個人モデルで捉えるのではなく、そのプロセスを保障するマクロな社会環境の条件のいくつかを明らかにしたものと言えるだろう。

参考文献

中西正司・上野千鶴子(2003)『当事者主権』岩波新書