

## 生活保護制度における権利に関する考察

見 平 隆

### I はじめに

2008年に「平成20年3月31日社援発第0331027号」により第83次改正が行われた「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和38年4月1日社発第246号厚生省社会局長通知)（以下「実施要領」という。）において、生活保護法による保護の実施における「稼働能力の活用」について、稼働能力を活用しているか否かの判断基準が具体的に規定された。それによると、稼働能力の活用について、「①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か」によって判断することとした。また、稼働能力の評価については「年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的な勘案することや、「稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行う」、「就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻

害する要因をふまえて行う」とした。保護の補足性の原理に基づいて、従前より生活保護の実施については資産活用や稼働能力活用が指導されていたが、「稼働年齢」や「医療要否意見書」などの評価によるものが多く、本人の意思に対する評価に踏み込んだ実施要領は、「要保護者」の自律性を拘束するものとみることもでき、あらためて公的扶助制度における権利性について考察する必要性があるだろう。

また、補足性の原理は民法の規定による扶養義務も前提として実施されているが、扶養義務の取り扱いにおいて扶養能力調査や扶養の履行についても規定しており、要保護者が家庭裁判所に対する調停または審判の申し立てに関して、社会福祉主事が委任を受けて申立ての代行を行ってもよいことを記述している。これらのこととは、法的規範としての社会連帯を少なからずすすめてきた公的扶助における生活自助原則について、1980年代に求められた「日本型福祉社会」の道徳的規範が強調された私的な相互扶助の「社会連帯」へと矮小化したあり方を示すものと考えができる。自立した生活を営むということは、決して個人レベルの自助を為すということではなく、自助は社会連帯によって為しうるということを基本視点とするならば、現在の公的扶助制度における問題が見えてくるであろう。

生活保護などの公的扶助制度は「最後のセーフティネット」ともいわれているが、ホームレ

スと呼ばれる人々に対する生活の支援などの問題も数多く指摘されている。さらには、2006年の法務省特別調査によると親族等の受入先がない満期釈放者は約7,200人で、そのうち高齢または障害のため自立生活が困難な者が約1,000人となっていることや、65歳以上の満期釈放者の5年以内刑務所再入所率は約70%と、64歳以下の年齢層（約60%）に比べて高くなっているなど、生活の困窮や生活苦を動機とする理由での再犯の問題も含めて、あらためて人々の社会連帯への権利について考えることが必要ではないだろうか。

## II 生活保護制度にみられる生活自助

### 1 生存権の性格と補足性の原理

生活保護法（昭和25年5月4日法律第144号）（以下「法」という。）は、第1章「総則」第1条（この法律の目的）で「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」と規定し、法の根拠を日本国憲法第25条の規定に求めている。一般に生存権と呼ばれ、日本の社会福祉を語るときには常に採りあげられる条文である。憲法第25条については、制定過程なども含めて明らかにされているが、森戸辰男らによる憲法研究会の憲法改正要綱で「国民の生活権」が提示されたことや、その後の帝国議会衆議院帝国憲法改正小委員会で国家による保障がとりいれられたことなどから、今日では社会的基本権の総則的位置を占めているとみることができるが、本来であれば、生活権としてとらえることが妥当であると考えるものである。

憲法第25条については、プログラム規定説、抽象的権利説、具体的権利説がとりあげられてきた。1948年の食糧管理法違反事件（最高裁判所昭和23年9月29日）判決では、プログラム規定説に立ち、国民に社会保障に関する具体的請求権を与えるものではないとし、その根拠として、社会保障は予算の裏付けを必要とするものであり、どのように具体化するかは行政の裁量事項であることや、憲法自体は生存権保障の方法や手続きまでは規定していないので、立法および行政の政策によることなどをあげていた。朝日訴訟の第1審判決では生活保護法の規定と一体的にとらえることにより、憲法第25条の規範的意味を解釈して抽象的権利説に立ち国民の請求権を見いだしている。当時の「生活保護法による保護の基準」（昭和28年厚告第226号）基準は低すぎ、憲法第25条および生活保護法に規定する「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障する水準には及ばないことから具体的請求権を導き出すことができるという立場であった。具体的権利説については、違憲無効確認の訴訟で主張され、条文の規定上から具体的に保障されているとみている。朝日訴訟の最高裁判所判決（いわゆる「念のため判決」）では、プログラム規定説を採りながらも憲法第25条に裁判規範性を認めており、生存権の性格について詳細に意見を付し、後の堀木訴訟に大きな影響を与えた。

堀木訴訟は、憲法第25条に関して朝日訴訟の傍論を踏襲しているが、最高裁判所のとる憲法第25条の違憲審査基準を示した重要な意義のある判決といえる。堀木訴訟の第1審では憲法第14条違反であるとし、憲法第25条2項の規定による社会保障施策において差別的な取扱いをしてはならないとしたが、控訴審では、憲法第25条2項の規定は1項における「健康で文

化的な最低限度の生活」を保障したものではなく、2項による国の政策については財政状況などから立法の裁量が認められ違憲ではないとして、いわゆる「1項、2項分離論」を示した。判例や学説では、憲法第25条は1項が生存権保障という目的を示し、2項が国にその実現の責務と達成方法を示しているとして、両者は国民の最低限度の生活を保障する一体的関係にあるとしていたが、控訴審では1項を救貧規定と解して公的扶助の範囲でとらえ、2項は防貧規定と解して公的扶助以外のより広い範囲でとらえていた。最高裁判所判決では「1項、2項分離論」は採用されず、朝日訴訟の枠組みを踏襲したものであった。そのうえで、憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活」の規定は、抽象的で相対的な概念であって、その具体的な内容はその時代における文化の発達の程度や経済的、社会的条件、一般的な国民生活の状況などの相関関係において判断されるものとした。また、現実に具体化するにあたって国の財政事情を無視することができないこと、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とすることなど、立法の広い裁量に委ねられていることを示した。そして、著しく合理性を欠き裁量の逸脱、濫用と見えない限り裁判所が審査判断することは適しないとした。

「健康で文化的な最低限度の生活」についてその基準には客觀説と相対説が対立しているが、生活の保障とみると、生活権は共同体的共通価値意識の醸成により高次に確立されていくことが考えられるが、社会保障、社会福祉の給付は財政負担の問題と直接的に結びついていることから立法の政策判断、裁量の問題に帰着することは否めない。生活保護法の運用を巡って、とりわけ支給要件の厳格化を巡って多くの議論があるところだが、現実の生活保護実

施にあたっての一般国民の間に少なからず存在する自由主義的理解や新救貧法（1834年、イギリス）の「劣等処遇」的理解は「最低限度の生活」水準に対する立法の裁量にとどまらず、行政の実施判断にまで影響を与えるとみることができる。

本稿は憲法第25条の解釈を巡って考察するものではないが、これらの判例や学説にみられる生存権の性格は最低生活の保障の範囲を「最低限度の生活」水準に対しての補足という具体的な給付に結びつく根拠と、生活保護法とその運用における権利と権利の保障についての前提を確認するものである。

なお、1949年に社会保障制度審議会は「社会保障制度確立のための覚書」を決定して、経済的保障による生活権の確保を提示したが、1950年の「社会保障制度に関する勧告（1950年勧告）」では公的扶助制度は補完的制度として位置づけ、第一義の自由主義的理解に基づく生活自助原則の上に成り立つものとして公的扶助制度をとらえていたことがわかる。

法第4条（保護の補足性）で、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるもの、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」「2 民法（明治29年法律第89号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。」「3 前2項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。」と規定し、第5条（この法律の解釈及び運用）で「前4条に規定するところは、この法律の基本原理であつて、この法律の解釈及び運用は、すべてこの原理に基いてされなければならない。」としている。また、法第2章「保護の原則」第9条（必要即

応の原則)で「保護は、要保護者の年齢別、性別、健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して、有効且つ適切に行うものとする。」としている。

国家による最低生活の保障は国民が生活についての自己責任(自助)を果たしてもなお不足する場合に行われるということは、生活自助原則を法的に示しているものであり、法第2条(無差別平等)の「全て国民は、この法律に定める要件を満たす限り、この法律による保護(以下「保護」という。)を、無差別平等に受けることができる。」との規定に示された、「生活に困窮するすべての国民」は生活保護受給権を持つ、保護請求権が存在することの前提としての要件において、補足性の原理は重要な位置を為すものとなっている。また、労働能力の有無にかかわらず無差別平等の原理による生活保護の適用において画一的な機械的適用を防ぐために必要即応の原則が示されているが、小山信次郎の「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」(以下「解釈と運用」という。)によると、無差別平等は保護を受ける機会の均等が第一の要請で本源的には第一の要請のみを意味したものであるが、第二の要請が「与えられるべき保護の平等」であり、資産調査(ミーンズ・テスト means test)を前提とした形式的には不平等ではあっても同一水準の最低生活を維持することができるようになり、自立助長の目的に合致するならば運営上容認され、必要即応の原則の規定はそのためのものであるとしている。

このことが、最低生活費における個別の需要や就労における控除の根拠ともなっている一方、労働能力のある者に対する保護にあたって議論のあるところである。とりわけ、社会保障審議会福祉部会に設置した「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下「在り方委員会」)

という。)2003年から2004年の報告書までの厚生労働省による説明資料や委員会議論において強く示されていた。

## 2 生活自助と「能力」活用

法第1条(この法律の目的)では「その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」としているが、「解釈と運用」において自立について要保護者がその能力に応じて「社会生活に適応させる」と説明している。(旧)生活保護法(昭和21年法律第17号)(以下「旧法」という。)第2条では「1 能力があるにもかかわらず、勤労の意思のない者、勤労を怠る者その他生計の維持に努めない者 2 素行不良な者」は保護しない絶対的欠格条項を規定していたが、就労による自立を機械的に求めることにつながっていた。現行法は「失業による生活困窮をも保護の原因に採り入れた」が、それは要保護者の生活の態様は経済状況により就労環境が変動することが明らかであり、労働能力のある者を排除しないことは補足性の原理からとらえても公的扶助制度そのものの成立に不可欠だからであろう。また、「解釈と運用」では「その者をして努めて勤労による収入で生活させるようにするために、必ず最寄りの公共職業安定所に本人を出頭させて、求職の申込みをさせ、公共職業安定所長から本人の勤労能力に適応する就職口のない旨の証明書の発給を受けさせ、これを提出させてから保護を行うことになっている」としている。当時の社会的背景をみるとまだ経済発展が緒に就いたばかりの状況であり、生活保護制度そのものの確立と広く社会保障に関する社会の共通的価値意識の醸成が求められていた時期である。

しかし、「在り方委員会」の第7回(2004年1月27日)資料「III 相談体制の在り方及び補

足性の原理について」において補足性の原理についての説明があり、「稼働能力を活用しているか否かについては、(1) 稼働能力を有するか否か (2) その稼働能力を活用する意思があるか否か (3) 実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か の3つの要素により判断 →現実に稼働能力があり、求職活動を行えば適当な職場があるにもかかわらず、働く意思そのものがない者は、要件を欠く →稼働能力も働く意思もあり、求職活動を行っているが、現実に働く場がない者は、要件を充足」と、旧法第2条の規定を彷彿させる記述がされ、それが第83次改正「実施要領」に直接的に反映されている。現行法では補足性の原理に対応する形で「能力」活用についての規定はあり、欠格条項としての規定はないが、拘束力のある実施要領において事実上欠格条項が復活したことになるのではないだろうか。

また、法第60条（生活上の義務）で「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。」と規定していることは要保護者の自律に対する介入であるが、保護の補足性から考えるならば生活自助原則を明示することを否定することはできない。むしろ、国民の自由主義的価値意識からは要保護者に求める当然の内容と理解されているだろう。そのことが、前述した欠格条項復活と受け取れる局長通知の道を開く報告を行った「在り方委員会」の議論においてなされたことにつながっていたと理解できる。

ところで、生活自助原則を前提に能力活用をすすめるために、福祉事務所には現業員（いわゆるケースワーカー）が配置されているが、「解釈と運用」には、「社会保障制度の一環としての公的扶助は経済保障であって、生活保護法

のケースの大部分は社会福利的サービスとしてのケースワークを必要としない。公的扶助ワーカーの主要な任務は経済給付の提供それ自体であり、それ以外の、ケースワークと称されるサービスは、本来的には公的扶助ワーカーの職務に属さないという考え方があった。」について、むしろ社会福祉援助技術の必要性を述べていた。生活保護制度そのものを単なる経済給付にとどめず、自立助長も目的とすることが強く示され、能力活用への働きかけを重視していた。

「社会保障審議会福祉部会 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」（平成16年（2004年）12月15日）（以下「在り方委員会」報告書」という。）では、「生活保護制度は、国民に最終的な「安心」を保障する、日本社会の最後のセーフティネット（安全網）としての役割を果たしてきた。」として、今後も最低限度の生活を保障する最後のセーフティネットとしての役割を果たし続けるために、制度のあり方や生活保護基準妥当性を検討したとしているが、その中で、生活保護担当職員に関しての現状について指摘している。「被保護世帯の抱える問題の多様化等」ということで「被保護者には、稼働能力があっても、就労経験が乏しく、不安定な職業経験しかない場合が少なくない。これが就労への不安を生じさせ、また雇用の機会を狭めるなど、就労に当たっての一つの障害となっている。」と背景を示し、「地方自治体における生活保護担当職員（※）の不足数が近年大幅に増加している、査察指導員のうち現業員経験がない者が4分の1以上を占めるなど、職員の量的確保や質的充足の面において、地方自治体の実施体制上の問題も見られる。 ※ 現業員（被保護世帯への各種調査や自立支援等を行う職員）及び査察指導員（現業員を指導監督

する立場の職員)をいう。」と現状を見た上で、「このような状況の中、(1) 現在の生活保護の制度や運用の在り方で生活困窮者を十分支えられているか、(2) 経済的な給付だけでは被保護世帯の抱える様々な問題への対応に限界があるのではないか、(3) 自立・就労を支援し、保護の長期化を防ぐための取組が十分であるか、(4) 組織的対応を標榜しつつも、結果的に担当職員個人の努力や経験等に依存しやすくなっている実施体制に困難があるのではないか、という現在の生活保護制度の問題点が浮き彫りとなってきた。」と能力活用にあたって現業員および査察指導員の力量に依存してきた側面を認めている。

「能力活用」は生活保護制度の基底となっているが、「必要即応の原則」から考えるならば「能力」の評価について判断を示す尺度を設定することは困難であり、いきおい、現業員や査察指導員の判断に頼らざるを得ないし、実施体制の整備や組織的対応を強化するとしてもそのこと自体が尺度を設定したことにはならず、むしろ実施機関の判断という枠をはめることで能力活用に関する厚生労働省の第一義的責務を回避することにつながる恐れがあるだろう。

「在り方委員会」報告書では生活保護制度見直しの基本的視点について、生活自助原則にもとづいて能力活用として労働市場への参加を強調している。生活保護制度を「被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点」で見直すことにより、生活保護制度を利用した「被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果た

し、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる。」と主張している。

「在り方委員会」が検討を行っていた時期の2004年被保護者全国一斉調査の結果を見ると、被保護世帯の47.9%が高齢者世帯で、35.3%が障害・傷病者世帯（傷病者世帯24.1%，障害者世帯11.2%），母子世帯が8.4%となっている。世帯業態から見ると、高齢者世帯で就労世帯は3.4%，母子世帯では48.2%，障害・傷病者世帯では8.6%（傷病者世帯8.4%，障害者世帯9.0%），その他の世帯では37.2%となっており、全体では11.8%が就労世帯となっている。性・年齢別階級別就労・不就労別被保護人員をみると、全体の就労割合は9.0%であるものの、20歳未満では3.8%，20歳から29歳で29.8%，30歳から39歳で30.6%，40歳から49歳で23.2%，50歳から59歳で11.5%，60歳から69歳で5.3%，70歳以上で2.0%が就労している。これらのことが意味していることは、60歳以上の被保護者677，800人（被保護者全体の49.2%）は就労が制限されるものであるし、20歳から49歳までの就労率は27.0%，20歳から59歳までの場合は19.4%であることと世帯類型の状況を照らし合わせると、能力があるにもかかわらず就労していない者の割合は多くはないということである。設定された稼働年齢層の範囲を越える要保護者への就労指導はこれまであまり行われていなかったこともあるので60歳以上の被保護者では不就労が多くても問題となることではない。むしろ、統計上からは特に母子世帯においてはおよそ半数が就労していることから、個別の状況に応じて能力活用していることが読み取れる。

「在り方委員会」報告書では、介護保険法（平成9年法律第123号）、社会福祉法（昭和27年

法律第45号), 障害者自立支援法(平成17年法律第123号)などで組み入れられている「その有する能力に応じ自立した日常生活を営む」ことを支援することがうたわれ, 生活保護制度において就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)を行うだけでなく, 被保護者が自ら自分の健康管理や生活管理を行うなど, 日常生活における自立生活の支援(日常生活自立支援)や社会生活自立支援を行うものとしている。このことは, 生活自助原則を具体的に実行するよう要保護者に求めていくことである。これら的内容は, 道徳的規範が強調された個人レベルの自助を自立生活としてとらえ, 社会連帯による自助を意味するものではないであろう。

### 3 「稼働能力の活用」と自立支援プログラム

「在り方委員会」第8回(2004年)説明資料で、「稼働能力」の評価と活用のあり方についてふれている。そこでは, 法第60条の「生活上の義務」とともに, 「稼働能力の活用の評価」について記されている。「能力の活用」を保護受給の要件とし, 保護の実施にあたって稼働能力の活用について3要素により判断を行うとして, その3要素を「(1) 稼働能力を有するか (2) その稼働能力を活用する意思があるか (3) 実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か」とし, 具体的な評価として「(1) 稼働能力の評価 (2) 稼働能力の活用意思や就労の場の有無の評価」を示した。そして, 稼働能力の評価にあたっては, 要保護者の年齢, 性別, 経歴, 健康状態, 家族の状況などから総合的に判断することとし, 傷病などを理由に就労していない者に対しては, 病状実態把握や就労可否などを診療報酬請求明細書や主治医訪問などにより把握することとし, 就労

可能な被保護者に対しては就労状況や求職状況の申告を求めて地域における求人状況などを勘案して「稼働能力の活用」状況を評価することを強調している。これは, 文言の若干の変更はあるものの, 「実施要領」にそのまま反映されているし, 前年2002年3月に出された「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」(平成14年3月29日 社援発第0329024号 厚生労働省社会・援護局長通知)において自立支援プログラムの導入を推進することを求めている中においても, 就労可能な被保護者から求職活動状況報告や収入申告を提出させることを徹底するよう求めていることと合わせて考えるならば, 「在り方委員会」で確認された内容は国の政策的判断に対して追認した合意といえよう。

「在り方委員会」第11回(2004年)説明資料の「I 保護の要件等の在り方について」では, 「資産活用」の在り方と「稼働能力の活用」の在り方について示されている。「稼働能力の活用」については, それまでの「稼働能力」評価が第三者による客観性を担保しようとすることなどから傷病や障害など医師の判断や医療要否意見書に依存していたことに対して, 要保護者の経験や就労阻害要因などに基づく総合的な評価が不十分であるとし, 客観的評価について事務処理指針を示すことの必要性を強調している。また, 就労阻害要因を解消するためには要保護者本人の努力を求め, 行政が支援する仕組みの構築を訴えている。さらに, 就労意欲をどのように高めていくかを課題として提起して, 加えて, 「稼働能力の活用」状況の定期的評価に基づく保護の要否への反映を提案している。説明資料は厚生労働省の提案資料であることを考慮するならば, 法の解釈と実施運営にあたっての裁量が示されていることになるが, 法第

27条の「指導及び指示」および法第62条の「指示等に従う義務」の指導または指示の範囲と内容がより具体化されたものになる。「稼働能力の活用」についての指導や指示の具体的な内容や手順についても示しており、「実施要領」ではより明確に具体的な手順を示して実施を求めるようになった。

「在り方委員会」説明資料では「保護申請時における助言援助」として「要保護者が、自らの稼働能力等の活用を怠り又は忌避していると認められる場合は、適切な助言援助を行うものとし、要保護者がこれに従わないときは、稼働能力の活用に係る保護の要件を欠くものとして、申請を却下。」としていたが、「実施要領」においては、これについて「稼働能力」の文言が修正され、資源の活用についての内容となり、「稼働能力」に対応する文言は一般的な能力に置き換えられたうえで、「最低生活の需要を満たすことができると認められる場合には」と実施機関の裁量に一定の枠をはめた内容となった。

しかし、「稼働能力の活用」の意思是人格に関わる問題であり、たとえ他者がその人の能力に対応する職があると見なしたとしても、その職に適応できるかどうかは不明である。他者の意思に対する判断は多くの人が同意をしたとしても本人の意思の内面までを拘束することはできないが、それをもって本人の意思を否定することは権利性を認めていないことになる。また、実際に活用できる環境がなければ成立しない「稼働能力の活用」は、保護の受給制限の要件にはなり得ても、保護受給の要件は法第1条の規定にある「生活に困窮する」状態であれば発生すると考えるのが「運営と解釈」からみても妥当ではないだろうか。「稼働能力の活用」が保護の要件としていた旧法の価値意識をあら

ためて自由主義的価値意識のもとで再構成したものとみることができるだろう。

「在り方委員会」報告書では「第3 生活保護の制度・運用の在り方と自立支援について」として、「自立支援プログラム」の導入を強く提案した。この自立支援プログラムは、地方自治体が「(1) 被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための「多様な対応」、(2) 保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための「早期の対応」、(3) 担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的に一貫した組織的取組を推進するための「システム的な対応」の3点を可能」にするものとして地方自治体が「自主性・独立性を生かして」作成した上で実施すべきとしている。そして、地方自治体には、自立支援プログラムの策定・実施にあたって就労支援やカウンセリング、日常生活支援などに関する経験や専門知識のある人材の活用、アウトソーシングの推進を求めている。すなわち、自立支援プログラムの策定・実施に関して専門的な知識などのある生活保護担当職員の確保だけでなく、それまでは実施機関が担当していた部分を一部外部化することを求めており、実際には、自立支援担当の嘱託職員を配置して現業員の業務を分化することで、生活保護担当職員の配置人数不足や経験不足などから生じる運営実施上の問題を少しでも解消しようとするものであろう。社会福祉援助技術を必要とするものの現実には地方自治体における専門職員は減少し、経験の蓄積も十分員確保できない状況にあってはマニュアル化は必然性をもつが、要保護者に対する必要即応の原則からみて画一的な運営となる恐れが生じることをこれまでの運営実施体制の経過にみることができる。

2005年には「平成17年度における自立支援

プログラムの基本方針について」(平成17年3月31日社援発第0331003号厚生労働省社会・援護局長通知)で地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条の4第1項の規定による「技術的助言」を行い、同日付けの「自立支援プログラム導入のための手引(案)」(平成17年3月31日事務連絡厚生労働省社会・援護局保護課長通知)でさらに詳細にわたる「技術的助言」を行った。ここでは、生活保護担当職員だけでなく実施機関における運営実施体制についての標準化を図ろうとするだけでなく、「在り方委員会」で検討された内容や報告書で示された内容に基づく具体的な手続も示された。この方針は、「実施要領」に組み込まれることにより地方自治法による「処理基準」となった。その結果、2007年12月末で自立支援プログラム策定自治体数は848自治体(全体の98%) (年度末までに全自治体で策定予定となっていた。), そのうち就労支援に関するプログラム策定自治体数は730自治体(全体の84%)にのぼり、2008年3月までに全自治体で就労支援に関するプログラムを策定すると回答していた。また、同日付けで「「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱について」(平成17年3月31日雇児発第0331019号・社援発第0331011号厚生労働省雇用均等・児童家庭・社会・援護局長連名通知)および「「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱に係る留意事項について」(平成17年3月31日社援保発第0331003号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)を通知し、「生活保護法による被保護者の自立援助のための連絡会議等の開催について」(昭和55年4月1日社保第46号厚生省社会局保護課長通知)は廃止された。「「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱」は第1次改正(平成19年4月17日雇

児発第0417002号・社援発第0417003号), 第2次改正(平成20年3月31日雇児発第0331012号・社援発第0331028号)による、被保護者および児童扶養手当受給者に対して適用する「技術的助言」であった。内容は、実施機関(福祉事務所)が稼働能力があり事業への参加に同意している者の中から支援対象者を選定し、就労支援チームによる支援を行うもので、「事業への参加の積極的な勧奨にもかかわらず事業への参加に同意しないものは対象としない。」としているので対象者の自己決定に基づく契約のようにみられるが、支援開始者とならない場合は「就労支援に関する個別支援プログラム」の対象として就労意欲を高めるよう指導されるため、これらのことは、被保護者や児童扶養手当受給者の自律性のもとに、実態として実施機関に就労の選択を強制されることになる。それは、給付の要件として憲法上保障されている諸権利の規制を本人の同意ということによって是認させようとしていることであり、自己決定の権利を矮小化するものに他ならない。

なお、要保護者の「稼働能力」についての評価は補足性の原理からみて必然性があるとみることもできるが、それにはまず「稼働能力」が前提となって就労意思と就労可能な環境が要件となることを、林訴訟との名古屋地方裁判所判決(1996年10月30日)や同訴訟の名古屋高等裁判所判決(1997年8月8日)において「稼働の意思」の審査についての判断で明らかにしている。

自立支援プログラムによる支援の手順を見ると、標準化したマニュアルとしては依然として担当職員の能力に依存する側面は高い。例えば、「被保護者に自己の人生設計や将来像を想起するよう促し、自立した生活の確保に向け努力する姿勢・気持ちを確認する。なお、人生設

計等の想起が困難な者、今後の生活に希望を持たない者については、その原因（自己評価の低さ、健康状態への自信のなさ等）について把握するよう努めるとともに、現状の生活における問題点の認識（日常生活の乱れなど）の聴取に努め、これを解決するために具体的な行動を行う意思があるかどうかを確認する。」のように、社会福祉援助技術としてのアセスメントやプランニングの能力特に必要とする内容も示されている。もし、生活保護担当職員が社会福祉援助技術を十分理解しないまま、あるいは活用できない場合には、形骸化した手続き上の過程に終始することになり被保護者との共通的価値意識を持つことは困難になるであろう。また、自立支援プログラムの実行をアウトソーシングすることは、たとえ受託した者の専門性が高度であったとしても、「みなし公務員」としての制限が加えられるにしても、受託した者の能力（技量）に左右されるものであるため、それが口実となり、実態上、国家責任（行政責任）を希薄にさせていくことにつながる恐れがある。

「在り方委員会」報告書は「こうした自立支援プログラムの導入によって、(1) 被保護世帯の生活の質が向上するとともに、(2) 生活保護制度に対する国民の理解を高めるなどの効果も期待される。」として、生活自助原則の価値意識に依拠した道徳的規範を強制した個人レベルの自助をさらに求めており、権利性を矮小化させることにつながると考える。

### III 生活保護制度に関する施策にみる権利性

#### 1 ホームレス自立支援対策等にみる権利性

2002年に「ホームレスの自立の支援、ホームレスとなることを防止するための生活上の支

援等に関し、国等の果たすべき責務を明らかにするとともに、ホームレスの人権に配慮し、かつ、地域社会の理解と協力を得つつ、必要な施策を講ずることにより、ホームレスに関する問題の解決に資することを目的」として、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」（平成14年法律第105号）（以下「ホームレス自立支援法」という。）が10年間の時限立法として制定された。ホームレス自立支援法ではホームレスを「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所とし、日常生活を営んでいる者」定義し、彼らが「自立」することおよびホームレスとなることを防止するとしている。ここで「故なく」としているのは、不本意ながらホームレスとなることが自明のことであるのか、それとも、ホームレスとなることの理由が共同体的価値意識から容認されないということなのか、いずれにあったとしても現状そのものは容認できないということであろう。そして、第4条で「ホームレスは、その自立を支援するための国及び地方公共団体の施策を活用すること等により、自らの自立に努めるものとする。」と「ホームレスの自立への努力」を規定して生活自助原則を強く求めているが、行政が提示した施策、事業に応じない者に対しては自ら自立を図ろうとすることに対しての保障は明確にされていない。むしろ、彼らが日常の生活の場としている、あるいは生活の場に余儀なくされている場所からの強制的な排除を認める根拠として機能している。その一方で、「(国民の協力) 第7条 国民は、ホームレスに関する問題について理解を深めるとともに、地域社会において、国及び地方公共団体が実施する施策に協力すること等により、ホームレスの自立の支援等に努めるものとする。」と国民に対して協力を求めている。この協力とは行政によるホー

ムレス支援策全般に係るものとするならば、ただちにホームレスの自立への協力ということではなく、あくまでも行政施策への協力であり、行政によって価値意識を誘導することの是認を求めており、裏返せば、多様性の社会的包含を容認する価値意識なのか、それとも排除を含めた価値意識なのかは行政の裁量に基づく施策によるものとなる。そこには、社会の構成員として認められたホームレスの「自立の意思」という自律性の権利保障は見てこない。

国のホームレス自立支援対策はホームレス自立支援法により、①就業機会の確保、安定した居住場所の確保、保健・医療の確保、生活相談・指導、②ホームレス自立支援事業（ホームレスに一定期間宿泊場所を提供して、健康診断、身元の確認、生活相談・指導を行い、就業相談とあっせん等を行う）、③ホームレスとなることを余儀なくされるおそれのある者が多数存在する地域を中心として行われる生活上の支援、④緊急援助、生活保護法による保護の実施、人権擁護、生活環境の改善、安全の確保、について基本方針を策定することとしている。また、法施行後5年を目途に施行状況を検討して施策の見直しを規定している。

これに基づき、2003年に「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針（平成15年7月31日厚生労働省／国土交通省／告示第1号）（以下「基本方針」という。）が示された。基本方針は、2003年1月から2月に実施されたホームレス実態調査の結果を整理し、方針を示した。その中で、ホームレスとなった要因を大きく3つに分類した。①就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある、②医療や福祉等の援護が必要、③社会生活を拒否している、これらが複雑に重なりあって問題が発生していると考えている。そのうえで、就業の機会の確保を第一に挙

げ、あわせて安定した居住の場所の確保を挙げ、野宿生活を前提とした支援については、緊急的かつ過渡的な施策として位置付けた。ホームレス自立支援法「第3章 財政上の措置等」という行政措置の条項で「（公共の用に供する施設の適正な利用の確保）第11条 都市公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする。」と居住場所の確保ではなく、むしろホームレスの流動化をすすめる規定も含まれていることを考慮に入れると、居住場所の規制によりホームレス自らが行政の施策に応じなければならない「強制された選択」を強いることになる。

居住場所と就労は密接な関係があり、現状の社会においては安定した居住場所の確定がなければ安定した就労も望めず、安定した就労がなければ安定した居住場所の確定は困難である。基本方針では安定した居住場所の確保について、公営住宅や民間賃貸住宅を利用できるようにし、保証人が確保されない場合でも民間の保証会社などの情報提供することなどが盛り込まれているが、公営住宅でも民間賃貸受託でも賃料の確実な保証が求められるうえ、低廉な公営住宅は減少し、生活保護を受給した場合でも住宅扶助基準限度額から民間賃貸住宅の確保は容易ではない。また、基本方針の各課題に対する取組方針の中に「常用雇用による自立が直ちには困難なホームレスに対して、清掃業務や雑誌回収等の都市雑業的な職種の開拓や情報収集・情報提供等を行う。」があるが、現状ではアルミ缶回収や雑誌回収などを行っている場合

には一時保管場所が確保できないなどの理由から自立支援センターやシェルターへの入所を躊躇することになるし、清掃業務の場合には地方自治体による積極的対応（地方自治体が実施する清掃業務への雇用など）がなければ雇用枠は狭小となる。2007年1月の実態調査では70.1%（2003年調査では64.7%）が稼働収入があり、廃品回収が75.9%（2003年調査は73.3%）を占めている。平均的な収入月額は1万円以上3万円未満が29.9%（2003年調査は35.2%）、3万円以上5万円未満が25.1%（2003年調査は18.9%）となっている。したがって、就労収入だけでは生活保護の最低生活費を満たすのは困難である。さらに、ホームレスの平均年齢は57.5歳（2003年調査は55.9歳）であり、年齢分布は40歳から54歳までが26.6%（2003年調査は36.7%）、55歳以上が69.0%（2003年調査は58.8%）と高齢化傾向があるため、就労の機会だけでなく、住宅への入居にあたってもさまざまな阻害要因（身元保証人の確保、高齢単身入居者の敬遠など）があるため、実効性を高めるためのハードルは高い。また、かつては単身高齢者を養護老人ホームに措置したりすることも見受けられたが、他制度を補完する意味合いの強い生活保護法による救護施設への入所に依存しようとする傾向は強い。

居住、移転および職業選択の自由は経済的自由権の一つであるが、他から干渉されないという前提があるという。それに対して、社会保障は国家による一定の介入を容認しなければ成り立たない。生活保護制度が補足性の原理にたっていることからミーンズテストはその根拠を持つことにより一定の介入が容認されるが、予防的段階（ホームレスの場合には現に「生活に困窮」していると見なされるが）ではどこまで容認されるのであろうか。

1999年2月にホームレス問題連絡会議が関係省庁と関係地方自治体により構成されるまでは、ホームレス対策は一般の社会の枠外に置かれていた。1980年代までは特定の地域や区域においてみられたホームレスの現象は、1990年代に入ると多くの人々が生活する区域に拡がりを見せ、社会的問題となっていました。ホームレスが起居することで不安をもつ人々は一定の施策を求める一方、ホームレスや支援者は社会的排除によってひきおこされるホームレスの生存そのものに対する保障を求めていった。ホームレスの存在は立法および行政の労働・厚生政策上生み出されたものであり、地方自治体単独のレベルで解消できる問題ではなかった。また、地方自治体は移動に伴う居住地の把握が困難であるホームレスを管内の住民と認めるすることはできないことなどもあり、その折衷として生活保護制度の適用が求められていった。

しかし、生活保護制度の適用にあたってはホームレスに対する価値意識などによる制限的解釈に基づき「稼働能力の活用」や安定した居住が求められ、入院による就労できない状態が明確である場合などを除き、「現在地保護」の適用も困難な状態であった。前述した1996年の林訴訟の第一審判決などで生活保護の適用を巡って判断が示されたことにより、ホームレスであることを理由に生活保護の適用を忌避することを厳に戒める通知が出されたが、「稼働能力の活用」はむしろ強化されてきている。ホームレス自立支援法による予防的段階での「指導・助言」が、生活保護の適用にあたって保護の要件を充足していないとさらに制限的に作用するおそれもある。そうなると、予防的段階と生活保護の実施段階が連動性を持つことになり、生活保護における無差別平等が価値意識によりさらに実体的に後退することになる。

2003年調査ではこれまでに福祉事務所へ相談に行ったことのある者が33.1%，これまでに生活保護を受給したことのある者が24.5%，相談を行ったが受給していない者が4.4%となっており，2007年調査では生活保護を受給したことがある者が24.3%，相談を行ったが断られた者が3.3%，相談を行ったが受給はしなかった者が1.7%となっている。2003年調査時は基本方針を示す根拠となった数値であり，基本方針が示され自立支援事業が展開され始めた2007年調査では受給を断られた者の割合が上がっていることが，行政窓口の実態を如実に表している。また，生活保護を受給したことがある者も，2007年調査では52.5%が医療機関への入院によるもので，20.4%が保護施設など福祉施設の入所，25.2%がアパート，ドヤ，宿泊所での受給となっている。このことからも，「稼働能力」と「稼働能力の活用」についての理解の実態が表れている。

就労支援を基軸にしたホームレス支援対策は少なからず効果を上げてはいるが，高齢化とともに就労の機会は減少せざるを得ず，安定した住居の確保を含めて，自立生活の継続をすすめていくためにはホームレスを生み出す社会の構造について認識し，社会的排除に対する価値意識の転換を必要とする。もちろん，ホームレス自身にある「個人的要因」に対する社会福祉援助技術の支援や保健・医療による支援により，自己決定への情報提供をはじめとする自律性の確保への保障も必要とする。ホームレスの自立要件の現実性について考えるならば，行政による支配関係から解放された支援策も考えなければならないだろう。

## 2 ホームレス自立支援対策等にみる自立の課題

基本方針は，ホームレスの自立について就労を第一義的に示している。そのため，ホームレス自らの意思による自立を基本として，個々の就業ニーズや職業能力に応じた対策を講じて就業機会の確保を図ることを重視している。もちろん，地域の雇用状況に応じた対策となるが，それだけに都市部と都市近郊部，それ以外の地域では当然産業構造も異なり，商工業の状況も企業の規模も異なるうえ，第二次産業で雇用を創出することについても，業務に必要とされる熟練度がどの程度求められるのか，業務の効率性がどの程度求められるのかなどの問題もある。また，派遣労働者など非正規社員の増加などにみられるように，安定した雇用の保証が確保されるとは言い難い。さらに，業種別地域最低賃金から考えると，必ずしも生活保護の最低生活費を上回ることが可能とは言い切れない。事業所（企業等）での一定期間の試行雇用事業を実施した場合，補助金などが給付される期間だけ雇用し，期間が終了すると本人の「稼働能力」などを理由にして，あくまでも試行で終わってしまうことを想起することを否定できない。技能習得や資格取得などを目的とした技能講習や職業訓練の実施によりホームレスの「能力開発」などをすすめることとしているが，講習や職業訓練期間中の生活の場の保証と生活の保障，そして，講習など終了後の雇用の保障がなければ，「能力開発」はそれを請け負った事業所などを利するだけにとどまってしまいます。もちろん，少なくともホームレス雇用した事業所（企業等）における社会連帶の共同体的価値意識が醸成されていることはいうまでもない。

前述したように，生活保護を受給したことがある者が約4分の1であっても，そのほとんど

は医療機関への入院や施設入所であることを考えると、就労を第一義的にする施策であるならば、就労を基軸にした入院や入所としてとらえ直す必要があるだろう。退院後の就労支援や入所期間中の就労支援の具体的取り組みがなければ再び不安定就労もしくは不就労の生活となり、生活の場の確保も不安定となるため、生活自助原則を求めていくことはさらに困難になると考える。生活保護は居宅保護が原則となっているが、同様にホームレスの「居宅」支援を考えなければならない。厚生労働省は、ホームレスの生活保護適用にあたって、一般の要保護者に対するのと同様に保護の要否を行うことを再確認しているが、現実には入院や入所という不可避な対応について行われていることを再認識し、入院要件などが解消された後の対応の適否が社会的排除を容認し拡大させていくことを考えなければならない。一般的に雇用は経済の変動に左右されやすく、ホームレスの多くは「調整弁」としての機能を持たされてきたことを考えるならば、非熟練業務への就労は安定した生活を保障するところには必ずしもつながらないし、かといって、熟練業務や資格などを必要とする業務への就労はかなりの要件を必要とするために、本人自身の動機が強く求められることになる。

一方、都市公園などで起居するホームレスに対しては「適正な利用が妨げられている」として生活の場の撤去を行うことは「公共の福祉」に対する多数者の論理が見えてくる。「ホームレスの人権」の配慮をうたいながらシェルターへの入所について「強制された選択」を行わせる結果、ホームレス自身の動機付けや生活に関する将来的方針を示さないまま現象としてのホームレスの解消を行うことになり、結果としてホームレス自立支援対策への当事者としての

「参加」や自立を阻害することになる。また、地域住民などに不安や危害を与えるおそれがあるとか、ホームレス同士による暴行事件などについて速やかに指導・取締りなどを行うこと、緊急に保護を必要と認められる者については警察官職務執行法（昭和23年法律第136号）などに基づいて一時的に「保護」することなど、「ホームレスの人権」保護という表現を用いながらも地域社会の中で、従来の枠内に存在する者と枠外に存在する者との分離を容認し拡大させていくことも施策としてあげられ実際に適用されている。

ところで、ホームレス自立支援対策に係る事業に対して国の補助金は2分の1であることは、当該地方自治体が残りを負担することになる。地方自治体にとっては管内に現在地があるということだけで地方税からの支出を行うことには抵抗があるだろうし、住民にとっても自分たちが納付している地方税が自分たち以外の者に支出されることについて抵抗があるだろう。まして、管内の経済状況によって自立支援対策対象者が増大する反面、その要因となった事業所からの税収の減少による財政基盤の弱体化が輻輳して、地方自治体における社会的合意の形成がすすまなくなる。そのため、社会連帯に基づく自助を求めるのではなく、道徳的規範を強制する自助が一方で強く求められることになり、自助を満たし得ない者への排除とつながっていくおそれが高くなる。ホームレス自立支援対策は国の経済政策や労働政策、社会政策の結果によるものであり、地方自治体に転嫁されるものではないはずである。「職業安定法」（昭和22年11月30日法律第141号）や「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」（昭和60年7月5日法律第88号）などにより非正規社員や不安

定就労者の増加を招いたことは否めない。社会的排除は共同体構成員の共通した価値意識を維持しようとするときや共同体そのものを維持しようとするときに表れるが、それは国の政策的意図に大きく左右されることは歴史の中で明らかになっていることを振り返り、それぞれの役割と課題を明確にする必要がある。

ホームレスの自立を巡る問題はかつての私的相互扶助による生活自助原則が崩れきっていることも背景にある。家族の役割、地域の役割など、問題をホームレスの現象と自立支援に特化したものとして考えるだけでなく、社会全体の構造に目を向けることが必要である。

### IV おわりに

本稿では、生活保護制度と関連施策における「稼働能力」活用を中心にして制度と施策を概観して権利性についてみてきたが、(旧)生活保護法が制定されてから今日までおよそ60年の間に、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障する上で必要な国民の共通的価値意識の醸成は果たしてどこまですんできたのであろうか。「最低限度の生活」が生存のうえでの「健康で文化的な」最低水準を意味するのか、それとも「健康で文化的な」生活を営む上で最低限度必要な生活を意味するのか、少なくとも共同体（倫理共同体）における価値意識の反映がなされているだろう。穂積陳重の「隠居論」を例にとるまではないが、社会の構成員の権利としての生活権をとらえ直し、国家がそれを保障する責務について改めて考えることが必要である。

そのうえで、生活保護制度の課題について考えるならば、まず、「健康で文化的な最低生活」の基準についての社会的合意が不可欠である。

今日の経済情勢の中で「稼働能力の活用」により生活保護を受給しないとするならば最低生活費の水準と同様の生活を営むことはなかなか難しいが、それゆえに最低生活費の水準を引き下げるのではなく、「健康で文化的な最低生活」の基準に対する社会的合意をとおして、国民自らの生活を保障する途を開くことが求められるのではないか。現行の生活保護基準は「水準均衡方式」採用している。水準均衡方式は、一般国民の生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定されており、賃金や物価はそのまま消費水準を示すものではないとしている。最低生活費は所得保障水準ではなく消費水準であるため、消費水準が低下すれば最低生活費も相対的に低下することになる。このことは、最低生活費が「健康で文化的な最低限度の生活」を維持するものとは客観的にいえないことになる。また、前2年間の国民の消費水準の実績との差を調べて改定率を決定するが、現在の最低生活費は就労による「勤労控除」を含めて一般国民の消費水準の約60%（60%台）になるように設定されているため、経済状況により消費が落ち込むと消費水準も引き下がり、結果として最低生活費の基準はあがらないし、かえって、引き下げることになる。したがって、最低生活を維持する消費が可能であっても、将来に向かっての自立を目標とした生活設計を行うことができず、生活保護の長期化などにつながっていくなど、かえって自立を阻害する要因にもなりかねない。

また、生活を支えるための施策に対する理解について国や地方自治体の施策を追認するのではなく、生活を営むための施策の保証を求めていくことも必要であると考える。また、福祉事務所の業務がアウトソーシングされていくことにより、たとえそれが国家資格を有する専

門職に対してであるとしても、国と地方自治体による生活権の保障が希薄となることが否めない中で、福祉事務所の機能と役割についての社会的合意も求められる。福祉事務所が法的に国家による「健康で文化的な最低生活」の保障を担う役割を有している以上、生活保護の実施運営などの問題を理由にその役割と機能を希薄化させるのではなく、むしろ強化するための合意が必要である。生活保護制度が「最後のセーフティネット」であるならば、セーフティネットとして機能しながら、所得保障の領域と社会サービス保障の領域を明らかにするとともに総合的保障として共同体的価値意識に基づいて構築しなければ社会的自立支援と日常生活的自立支援をすすめることは進展しない。ホームレス自立支援対策なども生活保護制度が機能することにより具体的に機能することになる。自己決定、自己責任のことばとともに道徳的規範が強調された私的な相互扶助の「社会連帯」へと矮小化して自立と自立支援が強制されてきている現在、社会連帯を再構築することにより、自立生活の営みを見直すことが必要でではないだろうか。自立とは社会連帯によって為しうるということを基本視点として「稼働能力の活用」をとらえ直せば、生活権の行使と保障のあり方、生活保護制度やホームレス自立支援対策などに関する法的規範としての社会連帯のあり方も見えてくると考える。

## 引用文献

- 小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」  
中央社会福祉協議会（1951年）  
「第1回 社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」資料（平成15年（2003年）8月6日）

- 「第7回 社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」資料（平成16年（2004年）1月27日）  
「第8回 社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」資料（平成16年（2004年）2月24日）  
「第11回 社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」資料（平成16年（2004年）5月18日）  
「社会保障審議会福祉部会 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書」（平成16年（2004年）12月15日）

## 参考文献

- 小池聖一「森戸辰男関係文書のなかの日本国憲法（1）憲法草案と森戸辰男」広島大学文書館紀要、広島大学文書館（2007年）  
西村健一郎「社会保障法」有斐閣（2003年）  
西村健一郎・岩村正彦・菊池馨実「社会保障法」有斐閣（2005年）  
西原道雄編「社会保障法（第3版）」有斐閣双書（1987年）  
生活保護法規研究会編「生活保護関係法令通知集」中央法規（2008年）  
厚生労働省社会・援護局保護課「社会保障審議会福祉部会 生活保護制度の在り方に関する専門委員会」第1回～第18回資料および議事録（2003年～2004年）  
佐藤進・西原道雄・西村健一郎・岩村雅彦編「別冊 ジュリストNo.153 社会保障判例百選 第三版」有斐閣（2000年）  
大石眞・石川健治編「ジュリスト増刊 憲法の争点」有斐閣（2008年）  
生活保護の動向編集委員会編「平成17年版 生活保護の動向」中央法規（2005年）  
生活保護の動向編集委員会編「平成20年版 生活保護の動向」中央法規（2008年）  
小倉襄二「公的扶助」ミネルヴァ書房（1962年）  
小山進次郎「改訂増補 生活保護法の解釈と運用」

## 生活保護制度における権利に関する考察

- 中央社会福祉協議会（1951年）  
日本社会保障法学会編「ホームレス施策と社会保障の現代的課題」社会保障法第21号、法律文化社（2006年）  
日本社会保障法学会編「自立」を問う社会保障の将来像」社会保障法第22号、法律文化社（2007年）  
総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障の展開と将来」法研（2000年）  
総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障制度審議会五十年の歩み」法研（2000年）  
古川孝順・副田あけみ・秋元美世編著「現代社会福祉の争点 下 社会福祉の利用と権利」中央法規（2003年）  
伊東周平「福祉国家における権利と連帶」法社会学50号、日本法社会学会、有斐閣（1998年）  
和田仁孝「構造変容と法・権利および連帶」法社会学50号、日本法社会学会、有斐閣（1998年）  
古川夏樹「社会福祉事業法等の改正の経緯と概要」ジュリスト1204号、有斐閣（2001年）  
穂積陳重「隠居論」穂積獎学財団出版（1915年：1978年日本経済評論社復刻）