「あいりん対策」と「野宿生活者対策」の経緯と今後について　　(９９．６月)

１．「あいりん対策」の概略

　釜ヶ崎（あいりん地区）対策は、１９６１年いわゆる第一次釜ヶ暴動を契機として広くその必要が認識され、就労システムとしての相対方式（特定地区の人夫出し業＝人材派遣業者）の追認と調整機関としての西成労働福祉センターの設置、医療機関としての「今宮診療所」の開設、福祉窓口としての大阪市立愛隣会館の設置など、地区対策の体制が整えられた。

　1970年「愛隣総合センター」が完成し、雇用保険・健康保険の「見なし適用」という制度の弾力運営により、釜ヶ崎日雇労働者も既存の社会保険制度が利用できることとなった。

２．「法外援護」としての「生活ケアセンター」の発足事情と今後の見通し

（１）発足事情と拡大の過程

　大阪市は、福祉対策の即応性を確保するために、自彊館でおこなわれている定額有料の「単泊（１泊２食）」を利用している。そもそも、市更相への来所時間が遅くその日のうちに結果が出せなかったなどの事情により、相談結果が翌日に持ち越される場合に、利用されるものであったが、地区人口の増加、不況の影響、高齢化、などの要因で要保護者が増加しているにもかかわらず、救護施設の増設が進まなかったために、「正規の対応」ができなくなり、最近では、相談者を一時的に納得させるもの、窓口から押し返す手段として利用されるに至っている。

　1984年廃校となった「新今宮小中学校」の跡地利用についての模索の過程で、地元団体から「単泊」への大阪市からの補助金支給と拡大の要望が出され、大阪市も必要を認めて、「単泊」とは別に、「ディケアセンター」が「新今宮小中学校」の跡地に設置された自彊館三徳寮に設けられた。その後、その有効性と規模の拡大の必要が認識され「生活ケアセンター」となり、今年度１７０名規模に拡張されるに至っている。

　また、昨年は野宿を余儀なくされる労働者急増に対応するため、８月と１１月に「臨時生活ケアセンター（４５名定員・２泊３日）」が実施され、実人員で１，１５５名が利用した。

　なお、生活ケアセンターの一部と臨時生活ケアセンターの受付は民間ボランティア団体によっておこなわれている。

（２）今後の見通し

　救護施設の増設ができないことから、福祉対策の即応性を確保するために設置された生活ケアセンターそのものが、施設の拡大が思うに任せず、即応性確保という本来の目的を果たせない現状となっている。

　いうなれば、一時的緊急対応としての措置が恒常化し、さらに一時的緊急対応としての措置が必要となっているのである。

　このことは、従来からのあいりん対策（＝施設収容か入院か）を根本から見直す必要があることを示すと同時に、現状に対応しようとするならば「施設」の概念の拡大をも検討しなければならないことを示しているといえよう。

　たとえば、「第２種福祉事業（宿泊提供事業）」の適用施設としての簡易宿泊所利用である。

　釜ヶ崎の簡易宿泊所組合は、大阪市に対して、３畳以上の部屋に限定して２千室が明日からでも提供可能であり、活用してほしいと要望している。

　大阪市と国の早期の決断が要請されているところである。

３．「相対方式」と「高齢者清掃事業」の発足事情と今後の見通し

1. 発足事情と拡大の過程

　昭和三六年大阪府商工労働常任委員会会議録（九月例会）に次のようなやりとりがある。

○酒井　朋三君

　それはひとつ善処願います。大へんな問題ですからね。それから私がさいぜん申し上げました手配師、何々組というのは手配師のことですが、そのいわゆる暴力的な手配師と善良的な手配師とをよく区分けして、善良な手配師、すなわち何々組というふうな身元のわかる、むちやなあら取りをしないものはやはり育てていく方が、こういうときには数をそろえていくのにいいのではないかと思います。その辺も一律一体に考えないようにお願いいたします。

○労働部長（寒川　喜一君）

　今の点ですが、実は何々組という良心的におやりになつておる組もないことはございません。しかしながら、職業安定法自体から言いますと、労務供給事業でございまして、現行法から申し上げますと、アウト・ロードになつておるわけでございます。

　従いまして先般中央に対して実情に即するように法を改正してくれということを要望いたしております。たとえばマネキンあるいは理髪、そういう関係につきましてはですね、有料の職業紹介を認めておりますのに、労務供給業だけが現行法ではそれができないというような事情になつておりますので、その点は中央にもそういうことを申し入れまして、できるだけ、大阪はむつかしくて人が逃げていくというのではご趣旨に沿いかねますので、そういう意味での善処をしてみたいと思います。

　同じ議事録に、次のようなことも述べられている。

○労働部長（寒川　喜一君）　緊急港湾対策として、人の関係と直接関係がある労働省が家の問題も含めて同時に人の問題を解決する対策がよかろうというようなことで、さしあたり先ほども申し上げましたように予備費で家を作ることになつたわけでございます。

　これを機会に西日本から人を入れたり、同時に従来からの、現在もう準備が終わつておりますアパート二棟をも含めまして、先ほど申し上げましたような四百四十人分と合わせますと、ある程度の労働力が確保できるのじやないかというようなことになつておりますので、われわれも関係方面に呼びかけて、特に沿岸漁業が最近は非常に不振でございます。従つて、山陰、長崎県の五島、そういう方面から人を迎えたいと思つております

　ここで明らかにされていることは、「現行法から申し上げますと、アウト・ロードになつておる労務供給事業」の是認とそれを前提とした就労システム「相対方式」の定着推進である。そして、不振産業・地域からの労働力・人の大阪・釜ヶ崎への吸引促進である。また、「労働省が家の問題も含めて同時に人の問題を解決する対策」が選択されたことも明らかにされている。

　大阪万国博準備期、関西国際空港建設工事にあたっても、労働力の移動推進が図られている。また、「ミス・サチコ」問題（労働力需給のミスマッチ三要素、産業間格差、地域間格差、世代間格差を簡便に言い表そうとした言葉。不適切な表現として現在はあまり使われない）の渦中に置かれた個人が、個人的解決を求めて大阪へ、建設産業へと吸引されたことから、就労機会の相対的減少を引き起こすと共に、釜ヶ崎における高齢者問題を急浮上させるに至っている。

　「相対方式」では、求人と求職の世代間ミスマッチは解消できず、1980年代初頭から西成労働福祉センターにおいて、高齢者就労窓口、軽作業求人の開拓など努力が積み重ねられてはきたが、大きな進展はなかった。

　地域団体の要望により１９９４年１１月から、「高齢者清掃事業」が登録輪番制で開始されたのは、「相対方式」では対応できない課題に対応するためであった。

（２）今後の見通し

　大阪府の愛隣総合センターフロアーと大阪市の釜ヶ崎地区内生活道路を就労場所とする高齢者清掃事業は、その収入で生活できることを保障しない「福祉的労働」として位置づけられ発足したものであるが、登録者が２０００人近くの規模となり、地区高齢者の就労意欲が高いこと、また、登録者は野宿を余儀なくされている者がほとんどであり、他の福祉対応が遅々として進まない中、野宿を余儀なくされている高齢労働者にとっては、もたらす収入の多寡によらず雇用対策的色合いを強めている。「福祉的労働」は、一定の生活水準を維持していることを前提として成り立つものであり、現状の高齢者清掃事業は、はぅきりと雇用対策と位置づけ直され、規模並びに適用年齢層の拡大がなされるべきである。

　あいりん職安南分庁舎と西成労働福祉センターとで敷地交換をおこない、西成労働福祉センター寄り場を拡大して紹介体制を拡大整備する他、現在自彊館が片手間におこなっている間接事務についても、専従組織（仮称・西成ワーカー・フェニックス・センター＝仕事の受け取りや開拓、人間の差配、事務処理をおこなう）を立ち上げ事業の拡大を図る体制が整えられなければならない。

　国においては、国有山林やの維持管理作業の西成ワーカー・フェニックス・センターへの発注や、近畿圏内職安にある求人情報のうち西成ワーカー・フェニックス・センターで対応できるものを検討して西成ワーカー・フェニックス・センターに紹介することによって、地域間格差是正に努める事なども期待される。

４．パイロット・プロジェクトの立ち上げ

（１）「ありの町」プロジェクト

　野宿生活が長期化した結果、公園などでのテント生活が定着し、一つの小社会を形成している現象が見られる。アルミ缶の回収や食料の入手ル－トの確保、あるいはそれなりの居住環境の整備などで生存維持すれすれの環境でありながら、精一杯生きている自負も感じられる。テント生活が恒常的な生活パターンとしてできあがっている人々への対策は、移動を状態とする野宿生活者にたいするものよりも工夫を要する者のように思われる。寝床・職の提供がどこまで有効性を持つか測りきれない側面がある。

　それゆえに、早急にモデル地区を選び、対策の有効性をはかるための先行実施により、「経験」を蓄積する必要がある。

　たとえば、地域団体・行政・野宿生活者支援団体・野宿生活者で懇談会を開いた経験を持つ「西成公園」（２６０名在住）をモデル地区とし、とりあえず、全員に簡易宿泊所を利用した生活保障（寝場所と食の提供）を対策として提示して、応じるものを募る。その上で、健康診断、求職相談、生活相談を実施し、自立への道筋を探る。

　廃品回収などで生活を続けたい、今の生活形態を維持したいと希望するものについては、寮付き仕切り場を設置し、収入が生活保護水準に達しない部分について補助することによって、自立生活を営めるようにする。

　その過程で、公園でのグループの役割の確認と、それを維持したままでの公園からの移動が可能かどうか、あるいは、新しいグループ形成で代替できるか、なども検討されなければならない。

　一つの公園に先行的に取り組むことは、対策を広範囲に実施する前に、貴重な経験を蓄積するものとなり、無用な混乱を防止することに結びつくものであると考える。

（２）「西成ワーカー・フェニックス・センター」プロジェクト

　野宿状態にある人々の野宿に至る最大要因が、失業であることは明らかである。それゆえ、野宿状態から脱し、「自立した生活」への道筋の最大のものは、就労による収入の確保であることもまた明らかである。

　しかし、野宿生活者が年齢的には高年齢者を中心とし、職歴もたぶんに肉体労働に偏っていると考えられることから、どのような職業にも就けるというものではなく、「能力開発」「職業訓練」を実施してもあまり大きな効果は期待できないものと思われる。個々人の「労働力」を「市場原理」で評価した場合、「労働市場」における競争力はきわめて低い。

　このようなことを考えた場合、「民間活力」に依存した雇用対策は有効性を持ち得ないと考えられる。就労については、「公的雇用の創出」に依存せざるをえない。

　また、就労システムは「相対方式」ではなく、西成労働福祉センターでの「登録輪番制」が有効なものと考えられるが、仕事内容によっては、「選別」によらざるをえないものもあると想定される。

　事業の実施には、人的配分をおこない、現場での就労を取り仕切ることのできるアクティブなメンバーの養成が必要である。就労現場を釜ヶ崎地域外に求めるためにも、自ら就労先を開拓するためにも、一定の固定した労働者の存在は必要である。

　現在、三徳寮の隣に大阪市の清掃作業詰め所がある。その奧には、毎晩２００名の野宿を余儀なくされる労働者の寝泊まりする大テントがある。これの利用は先着順であるが、長期化した結果、利用者の半数近くは固定している。この状況を活用して、人材の養成と運営の実験をおこなうことが、野宿生活者対策の規模的拡大に貴重な経験となることと思われる。

　その際、ゲートボール場は移転し、事務所、給食センターなどの施設用地とされる必要がある。