

# 釜ヶ崎労働者と自治体行政

平野佐敏

大阪市職民生局支部書記長

はじめに

釜ヶ崎は、大阪市西成区の東北端に位置し、総面積〇・六二平方キロで、徒歩で一周してもせいぜい三〇分程度のきめわて狭小な地域です。行政的には、「愛隣地区」と呼称され、東京の「山谷」、横浜の「寿」地区と並ぶ日雇労働者の街ですが、ドヤと呼ばれる簡易宿泊所数約二〇〇軒、飲食店約六〇〇軒、二万人を超える単身労働者が生活している規模からして、日本最大の街です。

釜ヶ崎は、日本の資本主義の発展のなかで、農漁村の過剰労働力を吸収するとともに、都市部の貧窮層をも受け入れ、産業の好不況の波に応じて、雇用と首切りが容易な、低賃金

の労働力市場として形成されてきました。五〇年代末には、炭鉱合理化による大量の失業者を吸収し、六〇年代の高度成長期、七〇年代の万国博により膨張してきたことからわかるように、釜ヶ崎の日雇労働者は、資本主義の「産業予備軍」―「景気の安全弁」として、日本の低賃金政策を最底辺から支える役割を担わされてきました。

しかし、港湾荷役のコンテナ化をはじめとし、最近では土木・建設業界も機械化と合理化が一段と進み、かつてほど単純肉体労働者を必要としなくなっています。釜ヶ崎に代表される日雇労働者たちこそ、今日の「豊かな」社会を創造してきた最尖兵であったにもかかわらず、「豊かさ」とは無縁の世界で傷つき、老い、あるいは無名のまま路上で死んで

ゆきます。

釜ヶ崎は「労働者の街」として肯定的に表現される反面、実は多くの高齢者や障害者を抱える大量の「失業者の街」なのです。人々は、この閉塞的な街のなかで日々の糧を求めめるためにあえぎ、しかも行政対応の鈍さが苦しみに一層の拍車をかけています。そのうえ、根強い差別と偏見が、今もこの街を強く支配しています。

## 一、地区をめぐる若干の歴史と問題認識

釜ヶ崎に行政の手が届くようになってきたのは、ここ三〇年のことです。一九六一年八月の第一次暴動は、全国を震撼させました。直接的なきっかけは、交通事故死者の処置をめぐる警察の扱いに怒った労働者が、「わしらも人間や」と立ち上がったことが契機でした。この事件は、その後の釜ヶ崎行政を治安対策重視に方向づける大きな意味をもっていました。最近では、九〇年の西成警察署の汚職事件に端を発した事件、九二年一〇月の更生相談所での「応急援護金」打ち切りをめぐる事件がありました。いずれも労働者対警察または行政機関、労働者対暴力団または手配師（時には商店主）といった、被抑圧層と権力支配層との対立抗争の歴史でもありました。ちなみに第一次暴動を起点として、お

もな事件については、警察により「集団不法事案」として通し番号が付されており、直近の更生相談所事件は、「第二次事案」とされています。

六一年事件を契機に、労働、福祉、保健・医療、教育に関する行政が本格的に展開され始めました。府・市を中心とした「釜ヶ崎対策連絡協議会」が結成されたのもこの直後であり、なかでもその中心的役割を果たしたのは、大阪府警でした。役所にとつて、あらたな行政をおこなうための基礎資料は、数字です。住民登録がされていない地区内の人口動態をはじめ、当時から、地区の動向を正確に把握していたのは警察であり、現在もその仕事は受け継がれています。行政機関の公式報告に加え、「炊き出し」食数、ドヤでの宿泊者と野宿者数等々、オモテ・ウラを含めさまざまな情報が警察に集中する構造になっています。冒頭に述べた地区の実勢を表す数字も実は、警察が公表しているものです。

こうした警察を中心とした情報の一元化と他の行政機関への主導的役割は、三〇年が経過した今日においても地区行政の大きな底流となっています。歴史的にも、明治時代末期から警察がこの地区の民生安定を担ってきた経過があります。現在の警察は、労働者への啓発、広報活動などに力を注ぎ、対応もソフトになっているとはいえ、警察の本質は治安維持対策です。民生行政も一面では、それを補完する機能

を担っています。しかし、地区の労働者を管理しようとする従来の行政姿勢では、これまでの事件が証明しているように、再び労働者と行政当局（当局の構成員は、大多数が組合員でもあります）の対立、衝突が起きかねません。

労働組合は、組合員の生命、労働条件を守りつつも一方では、組織外の労働者の尊厳や人権を保障する社会的使命があります。そのため、組織、未組織にかかわらず労働者同士を分断している本質が、行政の怠慢と施策の不備にあるとすれば、自治体労働組合としては、行政内部からその点を克服する政策提起をしていかなければならないと考えています。

## 二、地区内行政機関の機能と役割から

### (一)《労働行政の側面から》

地区労働者の雇用形態は、①日雇い（現金求人）、②期間雇用（飯場求人）、③直行（常勤の日雇い）に大別され、その他に若干の常備雇用がみられます。その多くは、「あいりん職安」に求職登録をし、通称、白手帳といわれる「雇用保険日雇労働者被保険者手帳」を所持しています。あいりん職安が一九七〇年に発足して以来、九三年三月末までに発行した手帳は約七万四〇〇〇件にのぼっていますが、労働者の

流動性から有効手帳数は、同月末で一萬三〇〇〇件にしか過ぎません。

労働行政面では、大阪府の外郭法人である「西成労働福祉センター」が、一九六二年に青空日雇い労働市場の解消を期して、官民の共同出資により設立されました。同センターがおこなっている早朝時の現金求人の就労斡旋方法は、求人者と求職者が寄せ場内で、センターが発行する「求人ブランクカード」を仲立ちに、双方の直接話し合いにより雇用関係を成立させる「相対紹介」といわれる独特の方式によります。求人先産業別では、九割以上の比率で建設業が圧倒しています。職業紹介以外では、労災事故や賃金未払い問題、健康医療相談など労働者福祉に関する事業も並行しておこなっています。八八〜九〇年にかけては、バブル経済といわれる景気の高揚を迎えて空前の求人数となりましたが、現在はその反動を迎え九一年秋以降、求人者の低迷状態が続いています。

労働政策としては、当面、求人先の安定的確保、日雇から常備化の促進（そのための各種技術修得の充実）、公共住宅のあっせんなど福利厚生事業の充実が必要とされていますが、景気後退→失業者の増加→健康破壊→生活保護といった循環を断ち切るためには、国・自治体における日雇労働政策の根底的な立て直しが必要です。とりわけ、不況時や年

末年始の仕事の端境期には、失業対策としての公共事業を起こし、地区労働者に斡旋するなどの政策が求められます。通年対策としては、地区労働者の雇用を一定割合で義務づけるなどの法整備が必要です。

### (二)《福祉・医療行政の側面から》

地区内とその周辺には、福祉関係のいくつかの事業所や施設があります。生活保護の実施機関である更生相談所（西成保健所分室を併設）をはじめ、隣保事業を行っている西成市民館は民生局の直営事業所です。一〇〇病床をもつ福祉法人「大阪社会医療センター」は、無料低額診療施設として七〇年に開業し、医療収入の他に市の運営補助を受けて地区住民のための唯一の公立病院として位置づけられています。また、「自彊館」に代表される四カ所の生活保護関係施設や、四カ所の公民保育所、子どもの家事業などの他に、地域の運動団体が、公の助成なしの寄付やカンパで運営している「炊き出しの会」「出会いの家」「希望の家」などの活動があります。

とりわけ、更生相談所は、地区内の住居のない要保護者に対して生活保護をはじめとする各種福祉措置をおこなう機関として七一年に設置されました。通常、福祉事務所は、管轄する福祉地区をもち、釜ヶ崎も西成区福祉事務所が、基本

的には所管していることになっています。しかし、地区内の簡易宿泊所に寝泊まりしている単身者の場合、「住所が明らかでないもの」とみなされ、別途の条例を定めて民生局直轄の更生相談所が、生活保護に関する相談や決定をおこなっています。こうした生活保護の実施機関は他都市に例をみません。

保護の方法は、生活保護施設入所か入院に限られており、施設入所枠が少ない事情もある東京、横浜においては、簡易宿泊所での在宅保護を実施していますが、大阪では、原則として認めていません。国も「簡易宿泊所は安定した住居とはみなしがたいため、居宅保護は不相当」との見解を堅持しています。更生相談所扱いの被保護者は、約二八〇〇人おり、そのうち半々が施設と病院で生活しています。被保護者の平均年齢は、五〇代後半となっており、地区労働者の高齢がますます進行するなかで、各都市とも日雇労働者の高齢化対策は深刻な課題となっています。施設保護には、入所者の生活、健康管理を図る立場からは、有効な側面もあるものの管理されることへの反発からなかなか施設生活に馴染めず、入退所を繰り返す事例も多く見受けられます。そうした人々が最終的には「福祉への失望」から自らの権利を閉ざさせてしまう状況に追い込んでいかを自治体労働者は、厳しく自戒する必要があります。施設整備を進めるについ

ても日雇労働者への偏見から地元住民の理解が得られにくい現状もあります。また、併設されている西成保健所分室では、地区で特徴的に多い結核症、アルコール症、肝臓疾患に対処するため結核専門医、精神科医による療養相談をおこなっており、保健指導も実施していますが、住所が一定しないことによる指導の困難性も嘆かれています。社会医療センターにおいても継続した通院治療ができず、入院患者についても退院後のケアが不十分な結果となり、病気の再発を繰り返すことが指摘されています。生活環境の不備が、結局は治療と再発の繰り返しになっており、医療効果のあり方が問われています。

この地区では、今後、高齢による疾病や生活困窮などの層が増加する見込みであり、すべての人を入所保護で対応することは物理的にも限界があります。行政の責務として、日雇労働者のこれまでの社会的な貢献に報いるためにも、慣れ親しんだ地域のなかで健康と生活が保障され、安心して暮らせるためにもいづれ在宅保護への政策転換を図らなければならぬ時期がくると思われれます。そのためには、日雇労働者の街を抱える自治体が率先して、国民的合意が得られる努力を国に働きかけ、在宅行政を支えるための財源はもとより、対応するための人的資源を別途確保する必要があります。

の問題解決を図るために、九〇年一〇月「自治労大都市共闘」が結成されました。社会福祉部門では、従来から組織されていた「民生関係大都市協議会」を母体とする「民生部会」を別途設置しています。さらに部会参加の都市のうち、東京、横浜、名古屋、大阪の四都市を中心に「労働者の街連絡会議」を設け毎年、日雇労働者の権利保障のため労働省、厚生省交渉をおこなっています。最近の主な要求は、①国として総合行政が図られるよう専管機構の設置、②失業期の特別就労対策の実施、③一時滞在外国人の生活保護適用、④保護施設、医療供給体制の整備、⑤各自自治体が独自におこなっている越年・越冬対策への助成等です。行政代表者においても四都市の民生主管局長の連名で毎年、国に対しての要望書を提出していますが、国は、釜ヶ崎に代表される「労働者の街」地区の問題は、自治体固有の問題であるとした姿勢に終始し、特別対策をおこなう意思は全くありません。

#### 四、総合行政をどう展開するか

第一次暴動事件以来、地区内の行政機関は、時代と共に順次整備され、それぞれの分野においては、一定の役割を果たしつつあります。しかし、本庁を中心として縦割りで構成さ

#### 三、自治労としての取り組み

労働行政は大阪府、福祉行政は大阪市といった行政の縦の枠組みがあり、それぞれが現場に相談機関を持つているものの、残念ながら労働組合のレベルでも問題意識や現行施策内での努力を相互に交流し連携する構造になりきっていません。そのため、更生相談所事件を契機に労働組合としての産別課題とするため自治労大阪府本部としては、以下の問題認識をもって取り組みを始めることとしました。

「これまでの間、釜ヶ崎地区の施策改善については、地区内に職場をもつ大阪市職・市従の単組の運動として取り組まれてきたため、府本部段階では、産別運動の課題として討議されることなく推移してきた。この間、現地の諸団体が地区労働者の高齢化対策、就労保障を求めて府・市の自治体当局への申し入れ行動が行われるなど現行施策を再検討するべき状況を迎えている、更生相談所の組合員が負傷し、府労働部でも緊迫した対峙状態となるなど、職場組合員と地区労働者が敵対的な関係になることを危惧し、釜ヶ崎地区改善の政策的方途を明確にし、異常事態を克服しなければならぬ」

また自治労産別運動の強化をめざして、特に大都市固有

れている役所機構のなかでは、相互に補完する機能が欠落しており、矛盾を解決する能力を発揮できていません。市の内部にあっても地区にかかわる関係部局は、教育、建設、下水、交通、消防など各局さまざまです。地区を取り巻く課題が多いゆえに、ともすると日雇労働者の存在、果ては、地区そのものの存在を否定する地区住民の声が聞こえてきます。総合的な行政をつかさどる専管機構の設置が、すべての矛盾を吸収し一挙に問題解決をはかることも言えませんが、少なくとも行政責任の所在が明らかになることが見込まれます。

そのためには、一部自治体の努力に負う現在の行財政のありかたを見直し、国の特別立法措置が必要です。具体的には、労働力の提供を受ける企業への別途賦課をはかり、特別交付税による財源確保をはかるなどの仕組みが必要です。労働者総体への福祉・厚生への財源とするため、一定の収入のある労働者には、住民税相当額の課税を検討する一方、失業給付金の緩和を図ることも必要です。また不幸にして亡くなった労働者のうち、相続されずに結局は国庫に収納されてしまう遺産を寄せ、別途の基金として設立し地区労働者に還元する方法なども考えられます。また、実績のある民間の活動に対しては、法人組織としての認知をゆるやかにした上で、一定の公費助成を講じるなど公民の役割分担

釜ヶ崎地区の戦後史

年代	国内外情勢	大阪市の社会政策	釜ヶ崎地区の動向
一五〇	八、敗戦	三、戦時相談所開設(大阪駅構内)	九、今宮保護所閉鎖
一五〇	一、旧生活保護法施行	八、戦時相談所を市民相談所と改称	一〇、自彊館再開(二〇〇人の戦災浮浪者収容)
一五〇	二、新憲法施行	三、市民相談所を一時保護所と改称	三、今宮市民館開設(五五年西成市民館として移転)
一五〇	三、児童福祉法施行	八、勤労宿泊所(豊崎・塩草・今宮寮)開設	七、今宮市民館付設保育所開設(六六・二東田保育所として移転)
一五〇	四、緊急失業対策法施行	四、大阪府児童相談所設置	一、自彊館、無料労働紹介事業を開始
一五〇	五、身体障害者福祉法施行	七、一時保護所を梅田厚生館と改称	四、地区内への人口集中(ドヤ一五〇軒に増加)
一五〇	六、朝鮮戦争勃発(特需景気)	四、中井光次市長就任(第二代)	四、西成簡易婦人相談所開設(八八・四廃止)
一五〇	七、対日講和条約・安保条約調印	三、民生安定所を福祉事務所と改称	七、西成愛隣会結成
一五〇	八、福祉事務所発足	九、民生安定所を福祉事務所と改称	四、西成愛隣会館開設
一五〇	一、日雇労働者健康保険法施行		三、簡易宿所組合設立
一五〇	二、砂川闘争 産別賃金闘争(春闘)の開始		三、三角公園テント村(府市設置)
一五〇	三、石炭産業合理化臨時措置法成立		
一五〇	四、年間造船量世界一に		
一五〇	五、なべ底不況		
一五〇	六、売春防止法施行		
一五〇	七、皇太子結婚		
一五〇	八、三井三池闘争		
一五〇	九、山谷暴動		
一五〇	一〇、国民所得倍増計画閣議決定		
一五〇	一一、岩戸景気		
一五〇	一二、農業基本法制定		

も必要です。そのためには、日雇労働者の存在を治安対策の対象者として管理する発想から脱却し、社会的に肯定する立場での啓発活動や人権意識の高揚も必要になります。

おわりに

全国的にも景気の後退による雇用調整が深刻になっていきます。好・不況の経済変動にもっとも敏感なのは、日雇労働者の立場にあるものです。外国人労働者の存在を社会問題となる前から、いち早く察知していたのも彼らです。自治体労働組合にあっては、行政のありかたを批判しつつも自らの縦割り組織から脱却し切れない弱さがあります。自治体の中で所属の力量に規定されながら、一方で現場意見を尊重せざるを得ない組合としての限界もあり、日常の仕事のあり方と政策提起が、必ずしも一致しないことがあります。しかし、まじめに議論を積み重ねれば、自治体労働者としての矛盾を現場の第一線で感じている層だけに必ず理解してもらえます。併せて、本来の主役である日雇労働者からの行政批判を真摯に受け止められるような組織力量をもちたいと願っています。

なお本論の参考までに、不完全ではありますが、地区の戦後史を作成してみました。

《参考資料》

- ① 更生相談所「事業概要」平成五年版
- ② 「西成地域日雇労働者の就労と福祉のために」西成労働福祉センター発行事業報告平成四年版
- ③ 地域医療を支えて―愛隣地区からの報告―社会福祉法人 大阪社会医療センター
- ④ 大阪市民生事業史 大阪市民生局 昭和五三年

一九七三	構造不況		
一九七二			
一九七一	第一次オイルショック	六、大阪市立更生相談所条例制定 三、大島靖市長就任（第一四代）	五、山王保育所開設 八、大阪市立更生相談所開設（中更相・愛隣会館を統合） 「暴力配師追放」釜ヶ崎共闘会議結成 四、センター前にて結核住民検診事業開始（環境保健局） 七、更相内に生活相談室設置（法外援護事業） 三、新今宮小中学校開設（八四・三閉校） 二、更生相談所「塩酸事件」発生 三、千成ホテル火災（労働者四名焼死） 七、山口組・松田組の抗争事件（大阪戦争） 釜ヶ崎日雇労働組合結成
一九七〇	ベトナム戦争終結	二、西成区住居表示変更	
一九六九	不況による産業合理化進行 第二次オイルショック	六、愛隣地区福祉対策諮問 四、「愛隣地区福祉対策の今後の進め方に関する」答申 二、緊急母子一時保護事業	
一九六八	六、全国日雇労働組合協議会結成 二、横浜寿町の労働者襲撃事件	四、花と緑の博覧会開催	三、地区内求人件数 過去最高を記録 二、救護施設「三徳寮」・今宮文庫・こども教室開設 四、救護施設「今池平和寮」開設 二、西成警察署事件 一〇、更生相談所事件（応急援護資金問題）
一九六七	六、全国日雇労働組合協議会結成		
一九六六			
一九六五			
一九六四			
一九六三			
一九六二			
一九六一			
一九六〇			

一九六三	二、第一次臨時行政調査会 二、全国総合開発計画決定 石炭産業合理化進行		二、あいりん学園開園（六三・三廃止） 五、釜ヶ崎対策連絡協議会設置（府・市・府警・労基署） 八、愛隣会館開設 九、馬淵生活館開設 九、西成警察署防犯コーナー設置 二、愛隣貯蓄組合（通称あいりん銀行）開設 三、西成労働福祉センター開設 三、愛隣寮設置 四、愛隣会館付設保育所開設（七一・五廃止） 四、あいりん小中学校開校（七三年新今宮小・中学として移転） 四、西成労働福祉センター東入船町に新築移転 五、三、求人減による暴動発生（第二次、第三次） 三、環状線新今宮駅開設 売血者急増
一九六二	五、狭山事件 二、ケネディ大統領暗殺	四、中馬警市長就任（第三代）	
一九六〇	三、東京オリンピック開催 二、新幹線開業 一〇、アメリカで大規模な港湾スト	七、民生局職制変更（福祉事務所を区長へ移行）	六、今池生活館・付設保育所開設（八八・三廃止） 二、東田保育所移転開設 五、第四次釜ヶ崎暴動 六、愛隣地区対策三者連絡協議会設置（府・市・警察） 「釜ヶ崎」を「愛隣地区」と行政呼称化 五、全港湾建設支部西成分会結成 三、地下鉄「動物園前駅」開設 一、宝ホテル火災（労働者四名焼死） 二、現愛隣総合センター開設（西成労働福祉センター・あいりん職安・社会医療センター・市宮秋の茶屋住宅の開設） 二、日雇労働者失業保険加入受付 ドヤの近代化、高層化がすすむ
一九五九	三、「スラム街」解消に取り組み閣議決定 イザナギ景気	三、中央更生相談所開設（梅田厚生館、豊崎寮弘済院長柄分院を吸収）	
一九五八	二、大阪万国博開催	越年対策事業開始	