

かし寝場所を撤去にくるかもしれない相手なら、警戒するのは当然だろう。福祉窓口である市の更生相談所には援助を求める人が連日、身元を明かして詰めかけている。

根底には、野宿者を「社会不適応者」とみる根深い差別意識があるように思う。市の対応は、公園周辺の住民から殺到する苦情と、法外援護事業の財政負担を何とかしたいという二点から出発しており、邪魔者を排除したいという発想が消えていない。だが、生存権の保障という行政の責務を果たしていないからこそ、公共の場所に緊急避難して住む人が増え、住民も困っているのではないか。都市公園法、道路法違反を問うなら、社会保障における違法な対応の有無も問われるべきだろう。

行政自身が偏見を改め、一般市民向けの啓発と学校教育で、野宿問題への理解と人権意識を深めること。善意の市民や民間団体の協力を積極的に得て、一人ひとりの相談をていねいにうけ、個別の実情や希望に合った方向を探ること。何よりも野宿者の話をよく聞き、たんなる救済対象とみるのではなく、問題解決のために、彼ら自身の力を発揮できるようにすることが大切だ。

いま、問われているのは、貧しい人をバカにして切り捨てるのか、同じ人間として支え合うのか、という社会のあり方だ。

特集●都市とホームレス政策 Ⅲ

# ホームレスと雇用政策

はじめに

この数年間に、東京、横浜、名古屋、大阪などの大都市の路上、公園そして河川敷などで野宿生活をする者が急増している。また、地方のいくつかの都市にも広がりがつつある。その原因の多くは、今日の経済不況にともなう失業者の増加と不可分に結びついている。

本稿では、一方でこの野宿者増加の原因について明らかにするとともに、他方で彼らが再び仕事を不得、社会の一員として生きていくことを支援するための政策課題を、雇用政策を中心に示したい。

とくに、東京都など六自治体と政府でつくる「ホームレ

## 『市政研究』関連号

第103号(春季号)・1994年4月

### 特集Ⅰ●釜ヶ崎労働者の現在

巻頭言〈フリーワーカーの街・釜ヶ崎〉への発想転換	八木 正
「釜ヶ崎労働者の現在」を考える	福原 宏幸
就労状況からみた釜ヶ崎労働者の現在	島 和博
釜ヶ崎労働者と自治体行政	平野 佐敏
「暴動」から見た寄せ場の文化	平川 茂
「先進」と「後発」の遭遇—釜ヶ崎と猪飼野の場面から	青木 秀男
<b>特集Ⅱ●自治体問題研究講座『新段階の日本の政治と経済』</b>	
細川政権のゆくえと地方分権	辻山 幸宣
新しい政治、新しい生活と人間社会	坪郷 實
構造転換と労働組合運動の再構築	石川 両一

ス問題連絡会議」がまとめた「ホームレス問題に対する当面の対応策」(一九九九年五月二六日)の雇用政策にも言及しておく必要があるであろう。

### 一 野宿生活者増加の原因

この数年の野宿生活者増加の原因は、つぎの三つが考えられる。第一は、バブル経済崩壊以降も増加傾向にあった建設業就業者数——一九九〇年から九七年までに一二万人増加——が、九七年を境に減少に転じ、多くの失業者を排出するにいたったことにある。大阪でも関西国際空港工事の終了、阪神・淡路大震災復興工事の減少、そして明石

福原宏幸

大阪市立大学助教授  
本会理事

海峡大橋の開通など大型公共事業がほぼ終了し、また大手建設業者の不良債権問題が表面化してきたことなどが大きく影響した。

第二に、建設日雇労働市場における就業構造が変化したことにより、日々雇用の斡旋の場である「寄せ場」の機能が低下し、そこを拠点に就労活動を行ってきた日雇労働者、とくに五五歳前後以上の高齢日雇労働者が職に就くことが困難になってきたためである。

第三に、建設業以外の産業の不安定就業者やなかには正規社員までが職を失い、同時に家族関係の希薄化・崩壊なども手伝って野宿生活に追い込まれる事例が増えている。野宿生活者の増加は、今日の失業増加と直接に関係しているし、同時に家族的紐帯や社会関係の希薄化にも関係している場合が多い。

失業率は、今年に入って四・六、四・八パーセントの水準で推移し、これまでにない最悪の数値である。とくに、倒産やリストラによる非自発的失業が増加しており、男性非自発的失業の六割が四五、六四歳の中高齢層によって占められている。

また、こうした問題と関係して、自殺が増えている。負債や失業などの「経済・生活問題」を苦にした自殺が急増し（九八年は、前年比七割増しの六〇五八人）、しかもその日雇労働者であった。

このように、建設業日雇労働者が野宿生活者の多くを占めているが、その理由は二つある。第一に、重層下請構造によって特徴づけられる建設業の底辺は、多くの日雇労働者によって支えられてきたが、この日雇労働者に高齢化の波が押し寄せてきたことである。九六年全国に日雇労働者は約三〇万人いたが、うち「寄せ場」を求職活動の拠点にし定住場所をもたずに「ドヤ」(簡易宿所)や飯場(建設業労働宿所)を渡り歩く日雇労働者は約七万人と推定されている。

最大の「寄せ場」をもつ大阪釜ヶ崎には二万人がいるといわれている。この釜ヶ崎の日雇労働者の平均年齢は五四歳(九八年)であるが、多くの建設業人材派遣業は、五五歳以下しか採用しないという年齢制限を課し、近年の不況のなかではさらに低年齢化している。それにともなって、長期失業が高齢日雇労働者に集中的に現れている。その結果、彼らは、「ドヤ」に部屋を借りる金が尽き、後は野宿生活しか残されていない。

第二に、日雇労働者の雇用保険制度が一般の雇用保険制度に比べ特殊なものとなっていることが、これらの高齢日

の六割強が四〇歳代・五〇歳代によって占められていた。中高年男性にとつては、倒産・リストラの果てに、失業をとり越して、野宿生活化や場合によっては自殺までもが垣間みえてしまふ世の中となった。

他方、九八年の家出をみると、中高年の家出が増え、動機・原因では「家族関係」がもっとも多かった。中高年になつてのリストラ・失業が、家族関係のもつれを深め、家出、野宿化するというケースを想定させるものである。

このように、野宿生活者の増加は、基本的に経済社会的要因によつてもたらされたものであるが、野宿生活者問題の核心は、失業を契機に多くの社会関係から排除され、またいったん野宿生活に陥るとなかなかそこから抜けだすことが困難になるといふ点にある。これに対する政策の基本は、社会への再参入支援と自立生活支援にあるだろう。

これらの政策については、後に触れることにして、野宿生活者の多くが建設業出身であることから、もう少し、建設業日雇労働について述べておこう。

## 二 建設業日雇労働者失業対策の特殊性

大阪では、「寄せ場」がある釜ヶ崎とその周辺地域に野宿生活者が多いが、ほとんどが日雇労働経験者である。ま

雇労働者を野宿生活へと追いやっている。建設業日雇雇用保険制度では、二カ月のうち二六日以上就労日数を得られた者は、三カ月目において失業した日に、一三日分を上限として、失業給付「日雇労働求職者給付金」の支給をうけることができる。したがって、この前二カ月間に二六日未満の就労日数しか働けなかった者は、雇用保険の対象から外される。

九六年九月に釜ヶ崎日雇労働者を対象に調査した結果によると、調査対象四六一人の平均年齢五三・七歳で、うち「不就労者」——調査時の一カ月前にまったく仕事に就けなかった者——は一七〇人、三六・九パーセント、「失業不適合者」——調査時の一カ月前の期間に一日以上三日未満の就労日数しかなかった者——は同じく一七〇人、三六・九パーセント、失業給付対象者はわずか一〇六人、二二・〇パーセントに過ぎなかった(なお、不明者は一五人、三・三パーセント)。失業者が増加している九八、九九年には、さらに失業給付対象者は減少しているだろう。

雇用保険は、労働者本人が雇用期間中に給与の一部を拠出し、また雇用主も保険財源の一部を負担することを前提に、雇用者が失業したときに一定期間にわたって生活を支えるために給付されるものである。なるほど、日雇雇用保

除制度もこの原則にしたがって運用されているが、その雇用形態が日々雇用であることに規定されて、きわめて短期の受給資格しか得られない。これでは、高齢日雇労働者の長期失業という事態には何ら効果をもち得ない。

また、「ドヤ」や飯場を移動し、長期失業に入ってから路上や公園などでしか寝る場所がない彼らは、現住所をもたないことから公共職業安定所での求職活動もままならず、どれほどの労働意欲をもっているも、政府失業統計の対象とはなり得ない。こうして彼らは、政府の雇用政策の対象からも排除されてきた。

日雇労働市場に参入し、とくにそのなかでも大阪釜ヶ崎、東京山谷、横浜寿地区そして名古屋笹島などの「寄せ場」を拠点に求職活動を行っている日雇労働者は、家族・親戚関係が希薄化あるいは崩壊している者が多く、家族的支援を期待できない（あるいは、期待しない）。また、老後生活の支えとなるはずの年金についてみると、さきの社会構造研究会による九六年の釜ヶ崎調査では、八割強が年金受給権なしという状況であった。

したがって、生活保護が唯一残された生活支援策となる。しかし、住居をもたない日雇労働者は居宅保護の対象から排除されるケースがほとんどで、ようやく栄養失調・病気や寒さのために路上で行き倒れて運良く救急車で病院に搬送されたとしても、生活保護を受けることができない。この他、政府は、今年に入ってから、緊急日雇労働者多数雇用奨励金の支給などもはじめた。しかし、野宿生活者・日雇労働者の雇用の安定にはほど遠いのが現状である。

#### 四 ホームレス問題連絡会議「当面の対応策」

こうしたなかで、今年はじめから検討を重ねてきた政府と八自治体により構成されるホームレス問題連絡会議が五月二六日に「ホームレス問題に対する当面の対応策」をまとめた。

ようやく政府がホームレス問題に重い腰を上げたという点で、またトータルな解決策をめざすものとして、一定の評価に値するものである。しかし、個々の内容をみると、これでホームレス問題が根本的に解決できるのだろうかという疑問を抱かざるを得ない点も多い。雇用政策を考えるのに必要なかぎりで、『当面の対応策』を検討しておこう。

「今後の対策」として、まず「（ホームレス）の人のびとが社会的自立を果たすためのニーズを的確に捉え、そのうえ

や保護施設に収容される場合にだけ、公的な援助がうけられるという状況にある。すなわち、雇用政策と福祉政策のいずれからも排除されてしまっている。

#### 三 現在実施されている雇用政策

こうした困難な現状のなかにあつて、地方自治体によるいくつかの政策が実施されている。その一つが、高齢日雇労働者特別清掃事業である。大阪市が釜ヶ崎地域内の清掃事業として一日三三人分の仕事を提供、七月一日からはさらに大阪市内の草刈りの仕事に一日一〇人を採用し、大阪府があいりん総合センター内の清掃事業として一〇人分の仕事（求人減少期の五月一日～八月一六日は二〇人）を提供し、一日五七〇〇円を支給している。合計五三人分の仕事の提供であるが、就労希望者は二〇〇人近く、単純に計算して一カ月に一度仕事があればよい方といった状況である。これでは、とうてい生活を維持していくだけの収入にはならない。大阪市は、今年度から三三人分の仕事を増やすなど、努力がみられるが、就労希望者の増加に十分対応できる仕事量とはなっていない。

昨年六月に「建設業退職金共済制度」の運用に不適切な面があつたことが判明し、とくに本来受給資格のある釜ヶ崎で、さまざまなタイプに類型化し、そのタイプごとに自立あるいは保護にいたる施策体系を確立する必要がある」と述べる。そのうえで、ホームレスを大きく三類型に分類している。①就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者（産業構造の変化や不況等による日雇労働の雇用機会の減少、高齢による就労機会の減少）、②医療、福祉などの援産等による常用労働者の失業等）、③医療、福祉などの援護が必要な者（アルコール依存症の者）、④身体的、精神的に何らかの疾患を有する者（高齢者、身体障害者等）、⑤社会生活を拒否する者（社会的束縛を嫌う者）、⑥諸般の事情により身元を明らかにしない者等）の三つである。この連絡会議の「当面の対応策」の基本的な視点は、自立支援であり、また「あくまで緊急的、過渡的、限定的なものにとどめる必要がある」とする立場である。「自立支援」を基本的視点にするという主張は、多くの自治体の要望としてだされていたものであり、それが生かされたということであろう。

しかし、この主張は、現在自治体によって実施されている「人道的、倫理的な立場からの健康診断や越年対策事業、緊急一時宿泊事業」などは、「必ずしも根本的な解決のための方策になつておらず」と評価され、いわば自立支援にはつながらないとして、否定されている。ホームレスに

とって「自立支援」はもちろん必要ではあるが、しかし、その前提として健康状態や生活水準が以上に悪くなつてはまずまず「自立」から遠くなつてしまふことから、現状維持的な越年対策や緊急一時宿泊事業は過渡的に必要であらう。

また、ホームレス問題の解決を「自立支援」にのみ求めているが、本当にそれだけでよいのだろうか。すでに述べたように、多くのホームレスが野宿生活を余儀なくされている要因は経済社会的なものであり、社会から排除された結果であるとするならば、「自立支援」策と同時に社会のあり方も問う必要があるのではないだろうか。ホームレスが再び社会への参入を果たすうえで桎梏となる社会的障壁をどう取り除くかも問われなければならない。たとえば、中高年失業を深刻化させている大きな要因である雇用における年齢差別の禁止、多くの市民がホームレスに対して抱いている「怠け者」「危険な人達」といった誤った意識を啓発していくこと、そして雇用にかぎらず、社会的諸関係の克服や社会的市民権へのアクセスの道を拓くこと、そうしたことも必要はなはずである。

ホームレス問題が、緊急的、過渡的、限定的な支援策で解決できるものであることを期待したいが、欧米先進諸国の例をみてもわかるように、小手先の政策だけではどう

い解決できないだろう。

さらに、ホームレスの三分類が示され、「個々のケースに適切な対応をはかる必要がある」と述べているが、同じ類型に属する者でも、その対応策は異なると思われる人達が含まれている。きめの細かい対応策をさらに今後検討する必要があるだろう。

つぎに「具体的な方向」として、(1)総合的な相談・自立支援体制の確立、(2)雇用の安定、(3)保健医療の充実、(4)要保護者の住まい等の確保、(5)安心・安全な地域環境の整備、の五つが示された。

ここでは、「当面の対応策」の目玉の政策である「自立支援体制」についてのみ検討することにする。雇用政策については、項をあらためて論じることにする。

「自立支援」事業として、六カ月間の自立支援センターへの宿泊をはかり、その期間に「健康診断、身元確認、生活相談・指導等を行う」とともに、公共職業安定所との密接な連携のもとで職業相談・斡旋等を行い、就労による自立を支援する。さらに、高齢者や障害者等の要保護者に対しては、実情に応じて生活保護の適用や病院への入院、養護老人ホーム等社会福祉施設への入所の措置を行うなどの福祉等の援護による自立をはかる」などとなっている。

しかし、自立支援センターでの事業はこれにとどめるべ

## 五 連絡会議の雇用政策と求められる政策

連絡会議「当面の対応」では、以下の雇用対策が示された。

就労による自立に向けた職業訓練、職業紹介等の施策を実施する。

### ○求人開拓の実施

求人開拓推進員の活用による求人の掘り起こしを推進する。

### ○職業訓練の実施

公共職業訓練を実施する。

### ○職業相談の実施

公共職業安定所に職業相談員を配置し、自立支援のための事業としての連携の下に、職業相談を実施する。

### ○日雇労働者の雇用の促進

日雇労働者を多数雇い入れる事業主に対する緊急日雇労働者多数雇用奨励金の支給を行う。

### ○四五歳以上の者の雇用の促進

四五歳以上の者を対象とした職場適応訓練制度を活用する。

四五歳以上の者を継続して雇用する労働者とし

きではない。就労意欲と能力のある者に対しては、雇用のミスマッチ——求職者の能力と求人者の求める能力のギャップ——を考慮すれば、職業訓練や能力開発事業が必要であるし、ホームレスの人達がわずかな収入の糧として取り組んでいる廃品回収業の事業化への支援なども考えられてよいのではないだろうか。また、その運営には行政だけでなく、ボランティア団体や当事者の参加によるオープン運営が望まれるし、そうすることによってホームレスの社会参加への訓練にもなるだろう。

「総合的な相談・自立支援体制の確立」の項の最後に、「自立支援事業が本格的に実施されるまでの間、ホームレスの自立に向けた緊急的な事業を行う」と述べているが、具体策は何ら触れられていない。いま、公園や路上での野宿者にとつてもっとも必要とされているのは、まさに今日の食糧の確保であり、安心して眠れる場所の確保であるが、中長期的施策と同時にこれらの緊急施策の具体化こそがもっとも重視されるべきではなかっただろうか。連絡会議では、命・生存を支えるこれらの緊急施策では「自立」につながるものとして否定されているのだろうか。それではいったい、「自立に向けた緊急的な事業」とはどのようなイメージされているのだろうか。

て雇い入れた事業主に對する特定求職者雇用開発助成金の支給を行う。

これらの施策の多くは、いずれも従来からある雇用政策の枠組みを活用するものにすぎない。本来、日雇労働者や野宿生活者に対しても実施されてよいはずのものが実施されずにきたことを、逆に露呈させているだけではないだろうか。また、緊急日雇労働者多数雇用奨励金は、今年はじめからすでに実施されたものである。もちろんこれらの施策が確実に実施されることを望む。しかし、これだけでは不十分だろう。何よりも、時限立法としての特別雇用創出対策が求められる。とはいえ、政府は、それをかつての失業対策事業の復活であるとき、いったんはじめるとなかなか中断できず国家が雇用の面倒をみることで大きな政府をつくることになりかねないと危惧している。

他方、政府はホームレスの雇用対策とは別に、失業者の増加という事態に對して、六月一日「緊急雇用対策・産業競争力強化対策」を決定し、七〇万人を上回る雇用創出をめざすとした。その是非についてはここでは問わないが、その雇用創出策のなかに「国・地方公共団体による臨時機応急の雇用・就業機会の創出」がある。その対象は、「教育や福祉など緊急に実現する必要性があるもの」の限定し

ているが、それをホームレスにも拡大適用することはできないだろうか。具体的には、環境美化事業や遺跡発掘事業などが想定される。また、困窮度の高い中高年非自発的失業者などに對しては「中高年求職者就職支援プロジェクトの拡充強化」を実施するとなっている。これも、ホームレスに拡大適用する道を開けないだろうか。

何よりも、こうした雇用機会の創出が必要であるし、その雇用機会に適應するための訓練・能力開発が必要であろう。しかし、公園や路上で生活しているホームレスの健康状態は決してよくない。彼らがそれらの仕事について十分な働きぶりを発揮するには、やはり安心して眠れる場所の確保と、給与が貰えるまでの前貸し金が必要となる。こうした対応策とセットとなった雇用確保が必要ではないだろうか。こうした政策を「社会参入のための雇用促進プログラム」として具体化するべきだろう。

このほか、さらにいくつかの雇用政策を示しておきたい。①建設日雇労働に關しては、大阪釜ヶ崎の西成労働福祉センターでは日雇労働の紹介を行っているが、その紹介職種の多様化をはかること（フロー型雇用情報センター）、②建設日雇労働者を対象とした雇用保険・健康保険などの社会保険制度や退職金制度の拡充と適用拡大をはかること、③建設仕事の発注官庁と建設業者は受注事業の

工期設定の平準化による日雇労働者の安定就労に努めること、④雇用保険の支給要件を、働いた日数にリンクして支給できるよう改正すること、などが求められる。また、高齢者に對しては、現在実施している高齢日雇労働者特別清掃事業の拡大をはかることが必要であるし、野宿生活者たちが行っている廃品回収やリサイクルなどの事業化への支援をはかることも可能ではないだろうか。

ホームレスの雇用政策については、これまでほとんど何も実施されてこなかったというのが実状である。しかし、彼らが一人の人間として尊重されるには、そしてまた自立して生きていくには、多様な雇用促進プログラムが考えられるべきであるし、そしてまた、彼らに接する社会（市民や行政そして企業）の態度も変わらなければならない。そして、ホームレス問題の解決は、自治体に押しつけるのではなく何よりも政府自身の責任においてなされるべき課題である。

(注)

- (1) これについては、福原宏幸・中山徹「日雇労働者の高齢化・野宿化問題——大阪に即して」『社会政策学会誌』第一号、一九九九年七月、で述べた。
- (2) 「週刊労働ニュース」一九九九年六月七日。
- (3) 「日本経済新聞」一九九九年七月二日。

- (4) 総務庁「労働力調査特別調査報告」一九九七年。
- (5) 建設業における人材派遣事業は法的に禁止されている。しかし、実態は、建設業末端に位置する「人夫出し業者」によって人材派遣が戦前から行われてきた。
- (6) 社会構造研究会「あいりん地域日雇労働者調査」一九九七年、二七ページ。
- (7) 連合大阪あいりん地区問題研究会「研究会報告 日雇労働者・野宿生活者問題の現状と連合大阪の課題」一九九八年、六七～七〇ページ。
- (8) この「社会への再参入」という視点は、所得保障、自立支援、人権尊重とともに重要であることは、さきの連合大阪「研究会報告書」三八～三九ページでも述べている。
- (9) 雇用における年齢差別は、中高年に失業が集中する要因であるだけでなく、再就職を阻む要因でもある。この年齢差別禁止の主張が最近多くなってきたことに、注目しておきたい。たとえば、伊藤実「雇用ミスマッチの解消急げ」『日本経済新聞』一九九九年五月二五日、清家篤「中高年失業に抜本対策を 年齢差別禁止が必要」『同』一九九九年六月二日。また、アメリカの年齢差別禁止への取り組みの紹介もある「雇用の年齢差別、米国の現状」『同』一九九九年六月二日。
- (10) 「週刊労働ニュース」一九九九年六月一四日。
- (11) これらの諸点については、連合大阪、前掲、四〇～四三ページにまとめている。