

釜ヶ崎——更生相談所の現場から

中島啓治

大阪市職員労働組合民生支部

一 大阪市立更生相談所の沿革

大阪市立更生相談所は、旧「大阪市立愛隣会館」(現在地)と旧「大阪市立中央更生相談所」(北区長柄西一丁目)を統合して、一九七一年八月に発足した。

旧「大阪市立愛隣会館」は、六一年八月に発生した、いわゆる「第一次釜ヶ崎暴動」を契機に、地域福祉対策をきめ細かく行うため翌年八月に設置され、各種の相談事業・貯蓄斡旋事業・生活一時援護事業等を行い、あいりん小中学校・保育所・西成保健所分室等を併設し、地域住民の福祉の向上に寄与してきた。

旧「大阪市立中央更生相談所」はもともと、戦時中の四

の再編も行われ、梅田厚生館・更生施設豊崎寮・医療保護施設弘済院長柄分院を統合し、被保護者の心理判定や医療判定等の機能をもつ一時保護所を併設した「大阪市立中央更生相談所」を設置し、保護の実施機関として市内全体の住居のない要保護者の福祉に関する措置を行うこととした。

一方あいりん対策については、前述の暴動を契機に、労働・医療・福祉・治安対策を主眼にして、六六年六月に「三者協議会」(大阪府・大阪市・大阪府警)が設置され、大阪市は「大阪市立愛隣会館」と「大阪市立中央更生相談所」を統合し、「大阪市立更生相談所」を発足させた。「大阪市立更生相談所」は、あいりんにおける住居のない要保護者の福祉に関する措置を行うとともに、感染症対策等では大阪市保健所分室との連携をはかりつつ、また生活保護法に基づく更生施設「大阪市立更生相談所一時保護所」を併設し、現在にいたっている。

なお、西成区では福祉関係法令に基づく事務は西成区役所で行っているが、「あいりん」で住居がないか、また明らかでない単身の要保護者」に対する相談や保護の実施については「大阪市立更生相談所」が担っており、同一行政区に複数の実施機関が存在するのは、全国でも例がない(現在「あいりん」と呼ぶ地域は、西成区の北東部で浪速・天

五年三月、大阪駅構内に「大阪市立戦時相談所」を設け、おもに疎開先の紹介・罹災者の生活相談等を行ったことに由来する。同年八月の終戦(敗戦)とともに、「大阪市立市民案内所」と改称し、混乱した終戦直後の市民生活の相談に貢献した。四六年一〇月の旧生活保護法施行にともない、同年一月大阪駅東高架下に「大阪市立梅田厚生館」を開設した。同館は住居のない要保護者の一時入所措置を行うとともに、こうした人びとの保護に関する中枢の機関として機能した。以降の大都市への人口流入や社会経済等の変遷は、住居のない要保護者対応を行う要請をさらに拡大させ、施設の狭小・老朽化もあいまって六六年三月に旧大淀区(現北区)長柄中に移転が行われた。あわせて施設

王寺・阿倍野の三区に隣接する一一町、およそ〇・五二km²の地域で、東京山谷・横浜寿・名古屋笹島とともに寄せ場を形成。全国随一の日雇労働市場となっている。

二 日本型雇用形態の崩壊

現代日本社会においては長期間にわたって、終身雇用を前提にした、学校(供給側)と企業(需要側)との間のバランスのとれた関係が続いてきた。それは右肩上がりの経済発展を前提にした産物であったかもしれない。しかし、雇用形態の多様化等を背景にして、一九九〇年代初頭には従来型の雇用関係の綻びがみられるようになった。さらに新自由主義的な手法をとった小泉・竹中改革によって、正規雇用という実質的に日本における「社会保障制度」の一翼を担ってきた「日本型雇用形態」は見直しが進められ、事実上破綻した。とくに労働者派遣法の「改正」は、グッドウィルの人材派遣に端的にみられるように、初職が非正規雇用や派遣といった不安定な雇用形態を一気に拡大させることになった。

釜ヶ崎においては、労働者派遣法の「改正」が行われる何十年も前からそうした不安定な雇用形態が続きながらも何とか耐えてきた労働者の余力も奪い取られ、加えて不安

定な日雇という就労形態に新たに参入する者は、経済動向ともあいまって社会保険などの諸制度から切り離され、剥き出しにされた「貧困」に急接近することになった。

三 貧困問題の表面化と釜ヶ崎の実相

このような状況は、釜ヶ崎では単に所得の多少ということにとどまらず、社会生活を営むうえで最低限必要な条件を奪われた無権利な状態、その状態を社会的にみて放置しておくことができない「貧困問題」としてあらわれている。加えて社会生活を営むのに必要な状態を阻害する「社会的な剥奪」は、瞬間的・一時的な状態にとどまらず常態化し、「人間らしく生きる」ことを阻害している。釜ヶ崎に特徴的にみられる「持統貧困層」は、路上をはじめとする公共空間をおもな居場所として屋外での生活を余儀なくされる中高年男性に特化してみられる。このような社会のありようについて、いい換えるならば経済的にも社会保障からも広く社会的不利を負わせる社会とは何なのかの考察を加える必要がある。

ここに夫婦とその子どもがいる。この家族は生活を立て直すために福祉の措置を求めている。母子には母子福祉法等が適用され行政からも何らかの援助が行われると推測さ

いっそう強化され常態化していく。大都市のなかで野宿生活者（広義のホームレス）が置かれているのは、①排除の空間であり②自己否定の空間であり③死を待つ空間である。「排除の空間は、野宿者であっても高齢者とカテゴリーズされれば、高齢者として生活保護は適用され、また病人であるならば、病人である間だけ医療扶助は適用されることもある。しかし高齢者や病人カテゴリーに分類されず、「子どもと母親」という温情主義的な対象——それはステイグマ化をとまらぬ——とされやすいカテゴリーにも収まらない野宿生活者は、結局野宿生活を続けるよりなすべがない。高齢者（一般的にはおおむね六五歳といわれている）になるまで頑張るといふ人もいるにはいるが、日々命をつなぐそこまでの時間はおそろしく長く、全うできる保証はどこにもない」（岩田正美「現代の貧困」ちくま新書、二〇〇七年）。生活保護をうけていないこと、炊き出しを利用しないことを自立の根拠とする場合もあるだろうが、しかし、野宿生活を続けていくなかで往々にして挫折するものであり、生の戦線は徐々に後退していく。過酷な野宿生活のもとで彼らの身体は急速に衰える。「あきらめ」に支配され、「投げやり」にもなっていく。

れ期待もできる。では残された男性はどうか？稼働年齢にありそのことをもって行政からの援助がうけられない（社会的に排除された）とすればどうか。個人の責任に転嫁すれば事は解決するだろうか。「溜め」（このことは湯浅誠『貧困襲来』山吹書房、二〇〇七年、で詳しくのべられている）が乏しい单身男性はどうすればいいのだろうか。

一九九〇年代以降、視覚的にも明らかとなった大阪都市圏における野宿生活者の急増と、男性でかつ中高年に偏ったその人口構成は、生活保護からの住所不定者の「排除」および日雇労働市場への「吸収」と連動した体制が、日雇労働市場の変容（内在的には崩壊）によって崩れたために生じたとみることができると言える。従来いわれてきた大都市における空間構造と貧困形成の関係は明らかである。すなわち、失業率・高齢単身比率・生活保護率・ホームレス（野宿生活者）数のいずれもが高いという、「インナーシティ型貧困地域」の特徴がみられる。このことは、特定の「貧困層」が隠蔽され排除される構図を生みだし、一方では特定層を対象とした公共政策が貧困の集中化を加速させたものともみることができるとはいえない。野宿状態にいたらずとも、貧困状態が強まると都市のより中心部へと集中する傾向が強まり、それはさらに都市の中心部に位置する伝統的な下層労働市場や低家賃住宅の存在ともあいまって、

四 過度な負担を強いられる生活保護について

こうした事態に対応できる方策は、社会保障制度が脆弱な日本においては、実質的に「生活保護」に頼らざるを得ない。急速に進行する「貧困問題」について、厚生労働省は二〇〇九年三月一八日付で「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」とする通知を自治体に行い、「現在地保護の徹底」をはじめとした対応を要請した。このことは、不安定な就労形態にある者が多くみられる釜ヶ崎にとつて、地べたからの脱却に道筋をつけたことにほかならないが、一方で何でもありの「生活保護」への大流をつくりだしたことは、さまざまな難局を表面化させてもいる。

五 更生相談所で起こっていること

更生相談所は、日雇労働市場において派生する食食住をはじめとする福祉問題について、釜ヶ崎特有の事情にも配慮した事務事業の形態をとりつつ地域労働者の福祉の向上に寄与してきた。加えて「日雇労働市場」を形成している地域性、いい換えれば労働に関係する面にとどまらず流動性がきわめて高いという地域性から、大阪経済圏にかぎらず近畿圏さらに西日本までふくめたバックグラウンドを背

景にして、事務事業を行わなければならない状況が現在も続いている。

生活保護についていえば、全国どの自治体においてもあまねく実施する責を負っているが、現実には現在地での急迫保護が必要であるにもかかわらず行っていない実態が近隣都市でみられる。この端的な例が野宿生活者等の住居を有しない人々を大阪市に送り込む「片道切符」である。また住所を有していないということをもって実質的に「水際作戦」を行っている自治体もみられる。このことは基礎自治体としての責務をみずから放棄するということにはほかならず、大きな問題をもつものである。とはいえ、釜ヶ崎では、人口の流動が絶えず起きている。そのなかでも多くの労働者が生活を営み、また高齢化が進んでいる。こうした要素が絡み合い、いくつもの課題に直面せざるを得ないなかで、速効性のある生活保護がクローズアップされ、連日相談者が更生相談所の窓口に殺到している。

六 対応する現場職員の苦悩

更生相談所には連日多くの相談者が福祉的措置を求め来所している。最近の相談者を概観すると、高齢でまたは何らかの傷病を抱えて日雇労働に就くことができずに来所す

るといふ典型的な「中高年層の失業労働者」の枠にとどまらず、労働社会そのものの変容のなかで日雇労働市場や派遣等の不安定な雇用労働市場に余儀なく参入してみたものの歩み寄ることができないケース、また頼るべき家族関係の崩壊等を背景にもつケースが急増し生活保護になだれ込んできているものと思われる(次章でみる「貧困ビジネス」も大きく関与している)。現場職員はこうした事態にあつて、守らなければならない生存権の保障と、生活保護の限界を反映している「自立助長」を支援する立場というはざまにたたされ、苦悩が尽きない。

七 貧困ビジネスの隆盛

現場職員の苦悩に拍車をかけているのが、「貧困ビジネス」の隆盛である。釜ヶ崎にはおよそ一〇軒の簡易宿泊所・日払いアパート(最近では収容人員に対して稼働率はほぼ五〇%前後と推測される)が密集している一方で、福祉アパートを宣伝する立看板が溢れかえっている。日雇就労が好調なときには簡易宿泊所も日々の貸室料を確保できたが、労働者の高齢化等を背景に、その多くが生活保護費をあてにしたと推測される福祉アパートへと転用してきている(二〇〇七年三月現在、七四軒・七〇二三室)。この転用型福

祉アパートは基本的には一室で月額は大阪市の住宅扶助額の限度額を設定しているところもつばらである。このなかにはサポートタイプな態勢をとるところも散見されるものの、多くは住環境に配慮したものはいい難い(表1参照)。更生相談所の業務開始前には相談にならぶ者に対してあからさまにチラシを配布し、居宅へと誘導する光景も常態化している。住宅の保障は社会サービスをうけるために、また社会への帰属を意識することには有効だとしても、その居住の間として極度の貧困であるといわざるを得ない。

表1 住環境の状況

	区内、区外の アパート・マンション	簡易転用(福祉)住宅 (あいりん地域での一例)	
主たる入居者の平均年齢	50歳代以上	50歳代以上	
利用者の状況	疾病などにより稼働できない	介助や金銭管理・服薬管理を要するケース	
平均的な間取り	4~7畳	3畳一間	
住宅設備など	・風呂	内風呂	共用
	・トイレ	占有	共用
	・台所	占有	共用
	・客座	なし	なし・フロントを改装
	・洗面台	占有	共用
	・押入れ	あり	なし
	・平均月額賃貸料	42,000円	42,000円
	・敷金	250,000円	不要
	・共益費	4,000円	3,500円
	・仲介料	40,000円	なし
	・水道代	2,000円・実費	1,500円
	・光熱費	実費	4,000~5,000円 ※冬期には暖房費として別途2,500円あり(昼350円程度・夕食400円程度)
	・食事の提供	なし	
・解約時の返金	あり		
平均居住年数(市営住宅の平均居住年数は21年)	データなし	居宅への移行後の定着率が高い	
主な収入(所得)	生活保護	生活保護	
地域(近隣)との接点	なし	おもに入居者	
民生委員とのつながり	なし	なし	
主たる相談相手	なし	入居者、場合によって経営者	
親族との音信状況	なし	なし	
緊急の場合の連絡先	とくになし	経営者	
物件を選んだ理由	・あいりんから離れたくない ・通院が必要 ・入所していた施設に近い ※施設職員のフォローがある	・あいりんから離れたくない ・入所していた施設に近い ※施設職員のフォローがある	

また、地域内には生活保護指定のクリニックや整骨院等も散在し、まさに生活保護に群がる「貧困ビジネス」が隆

盛(横行?)している。生活保護費の財源やその使われ方が問われているなかで、自治体裁量のおよばない「貧困ビ

ジネス」の是正については、国・厚生労働省の関与を期待したい。

八 居宅保護が「屋根のあるホームレス」を生む？

一九九七年一二月以降、敷金支給を行うことで、更生相談所からは多くの相談者が居宅保護へと移行している(表2参照)。当初のケースは、生活保護施設の大半が単身男性むけであるため、女性被保護者が退院後に居宅での生活を望んだ特例的なケースであった。その後少しずつ男性被保護者にも敷金支給が適用されるようになり、施設からの退所や退院後の居宅保護への移行件数は月平均三〇件程度で推移していた。ところが、二〇〇二年三月の大阪地裁における「施設入所による生活保護開始決定の取消」の判決が大きな転機となった。この判決をうけて更生相談所長は、住居のない要保護者について、施設入所によって一律的に生活保護の決定を下すことなく、本人の状況等を一人ひとり調査判断したうえで行わなければならないとなり、

二〇〇三年一〇月からは施設入所・入院にかかわらず更生相談所窓口において敷金支給をうけられるようになった(このことが貧困ビジネスとしての福祉アパートの隆盛する一因にもなっている)。それ以降、居宅保護への移行件数が月平均五五件程度と急増しているが、手放しでは歓迎できない側面もある。これまで地域内で、声をかけ、助け合いながら生活してきた労働者がある時点で居宅保護を認められれば、居宅生活を手に入れることになる一方で、培ってきた他者とのつながりや交わりの機会を失い、「屋根のあるホームレス」という深刻な事態も起きているというケースワーカーの証言もある。

九 野宿生活者予備軍への対応について

日本社会においては労働の形態と居住形態とが密接な関係有してきた。パチンコ店等の住み込み寮や、日雇就労(不安定就労)層のうけ皿としての簡易宿泊所が典型的なものであった。しかし、その関係がままさに揺らいでいる。そこで、問題の解決が困難になる前、つまり路上にでる前に捕捉を検討する必要がある。そのため、たとえば個人情報に配慮しながら公共料金(電気・ガス・水道等)の滞納が一定期間続いている世帯を捕捉し、路上にでる前に

表2 更生相談所における敷金等支給件数

()は窓口支給

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4月			16	36	39	34	35	55 (18)	68 (31)	51 (25)	53 (19)	71 (36)
5月			14	26	22	21	30	41 (15)	66 (24)	47 (28)	56 (28)	53 (27)
6月		2	30	25	38	35	22	70 (30)	65 (43)	46 (26)	49 (31)	51 (16)
7月		3	11	30	28	35	30	56 (21)	60 (27)	37 (15)	50 (23)	59 (33)
8月		7	34	41	30	49	29	61 (21)	59 (25)	39 (19)	55 (18)	64 (21)
9月		17	32	41	25	48	38	48 (24)	64 (26)	44 (20)	41 (13)	59 (22)
10月		20	26	54	42	48	42 (6)	74 (30)	73 (33)	35 (14)	50 (21)	42 (16)
11月		14	35	42	39	33	48 (20)	44 (19)	51 (23)	43 (16)	53 (25)	47 (21)
12月	1	25	18	35	24	27	40 (14)	54 (20)	44 (20)	36 (18)	45 (21)	71 (37)
1月	1	17	15	26	11	24	48 (8)	44 (14)	25 (10)	12 (0)	14 (2)	43 (9)
2月	0	29	33	35	25	32	61 (28)	57 (24)	60 (26)	38 (21)	49 (14)	210 (160)
3月	1	53	33	43	53	34	69 (25)	62 (20)	57 (18)	42 (13)	47 (16)	158 (100)
計	3	187	297	434	376	420	492 (101)	666 (256)	692 (306)	470 (215)	562 (231)	928 (498)
累計	3	190	487	921	1,297	1,717	2,209 (101)	2,875 (357)	3,567 (663)	4,037 (878)	4,599 (1,109)	5,527 (1,607)

積極的に対応することが可能か検討すべきである。

一〇 生活保護に過度に依存しない援助

以上、更生相談所を取り巻く状況を概観してきた。紙面の関係で本質的な部分について切り込めなかつた感はある。いま釜ヶ崎や更生相談所で起こっていることは一過性のものなのか、あるいは社会情勢を反映してしばらく続くものなのか、安易な結論づけや断定はできない。しかし、「貧困問題」を「社会的にみて放置しておくことができない」と認められる状態であるとすれば、自ずからこれに対する取り組みは必然性を帯びてくる。現在、生活保護に焦点が当てられているが、高齢者福祉や障がい者福祉の分野では、サービスが「依存」を招くことなく「社会的支え」となっている点を注視しておかなければならない。生活保護は、目の前にある困窮に対しては部分的に有効な手段であるが最大公約数的な見方をとるにしても、「すべてを生活保護に押しつける」という処方では問題は解決し得ない。困窮に陥つたその背景には何があるのか、労働問題からの切り込み等、さまざまな視点からの考察を加える必要がある。

細かい違いが、カタチに! スーパービジョン印刷®

※スーパービジョン印刷®とは

- 通常の印刷物(175線)よりも網点を小さくし、滑らかな階調表現ができます。
- ディテールの再現にすぐれ、リアル感がよりアップします。
- 色の彩度が高く、鮮やかな色表現ができます。モアレやロゼット模様が発生する心配がありません。
(ロゼット模様・・・色版の網点が規則的に重なり合っできる亀甲模様状のザラつき)

比較と特徴

	網点	線数	階調表現	質感	細部の再現力	鮮明さ	モアレの抑制	ロゼットの抑制
スーパービジョン印刷®	FMスクリーン	なし	直径約20ミクロンのドットの集散	◎	◎	◎	◎	◎
通常の印刷	AMスクリーン	150線、175線など	一定間隔で並んだドットの大小	○	△	△	×	×

気になる予算や納期は...

通常の175線印刷と全く変わらない低価格。
また、工場の24時間体制により短納期でお届けいたします。

最新機種
フル装備

菊全
8色機

菊半
8色機

CTP
菊全
菊半

※スーパービジョン印刷®は原多印刷株式会社の登録商標です。(登録第4462601号)

原多印刷株式会社 <http://www.hrt.co.jp>

〒531-0061 大阪市北区長柄西1-7-43

TEL : 06-6882-3555(代) FAX : 06-6882-3545 e-mail : info@hrt.co.jp

編集後記

釜ヶ崎は、大阪市西成区の東北端に位置し、総面積〇・五二km²、徒歩で一周しても三〇分程度の地域である。あいりん地区とも呼ばれるこの狭い地域に二〇〇の簡易宿泊所が軒をならべ、二万人の単身労働者が集住する規模は東京の「山谷」や横浜の「寿」地区をはるかに凌ぐ。しかし近年、日本最大の日雇労働者のまちも高齢化とともに高齢労働者が多く住む高齢者のまちへと変貌。旧来の日雇労働市場の縮小ともあいまって野宿生活を余儀なくされ、生活保護受給者の増

大へとつながっている▼特集は、その釜ヶ崎の地域でさまざまな支援活動に携わる皆さんがみる「釜ヶ崎の現在」を中心に、労働者・地域が直面する現実、その問題状況や課題について考えてみたものである。いずれの論文からも当事者としての想いが伝わってくる。多忙な活動のなかで短期日にご執筆いただいた皆さんにお礼を申し上げます▼もちろん釜ヶ崎の地域内で活動する団体や個人は他にも数多く存在し、またバックパッカー・タウンとして国際化しつつある地域のすがたや周辺の地域をふくむまちづくりの動きなどについても今回紹介することができなかつた。その意味で「釜ヶ崎の現在」と題する

特集としてはいくぶん不十分が残るが、いずれあらためてそうした問題をふくめて特集で取り上げることができればと思う▼七月四日・五日の両日、大阪市労連と自治体問題研究講座を共催。「自治体の労使関係をめぐって」をテーマに、①変貌する社会のなかの自治体と職員／富野暉一郎さん(龍谷大学)②三重県における「労使協働委員会」の取り組みを振り返って／大西康文さん(自治労三重県職員労働組合)③自治体アウトソーシングの労働問題／吉村臨兵さん(福井県立大学)の三つの講座で、一五〇人余りの参加者が学び交流し合った。その内容は次号で紹介したい。

(編集部)

市政研究 No.164 2009年7月25日 (夏季号) 850円

編集・発行 大阪市政調査会

大阪市北区中之島1丁目3番20号 大阪市労働組合連合会気付 〒530-8201

TEL (06) 6208-8722 FAX (06) 6209-2450

URL <http://www.osaka-shisei.jp> E-mail info@osaka-shisei.jp

振替口座 00970-6-7205 印刷・原多印刷株式会社