

就労支援における課題と 釜ヶ崎支援機構の役割

沖野充彦

NPO釜ヶ崎支援機構事務局長

一 「就労支援」就職の支援」の構図の狭苦しさ

行政施策が考える「就労支援」は、通常「就職にむけた支援」になっている。有効求人倍率が〇・五前後になってしまっている現状においてもまだそうである。もちろん、国が緊急雇用創出基金やふるさと雇用再生基金によって臨時的な雇用をつくりだし、緊急人材育成・就職支援基金や「住宅手当」で生活基盤を保障しようという試みはおおいに評価できる。

だが、やはり行政施策の考える「就労」とは「安定雇用への就職」である。しかし「就労」だけでは道が狭

すぎて、そこに到達できない人たちが多くいるのも現実である。それは現在求人倍率が低すぎて安定雇用への道がきわめて狭くなっているという、労働市場における需要と供給のバランスが崩れているからだけではない。いくら景気がよかろうと、現在の正規雇用のあり方では、そこに吸収されない、あるいは吸収されたとしてもすぐにはじき出されてしまう人たちがそれなりの数いるのは事実である。そこには、釜ヶ崎などの日雇労働者だけではなく、派遣や非正規の若年労働者あるいは「ネットカフェ難民」と呼ばれる若者たちも存在している。

行政自体においても、大阪市のホームレス自立支援策の

ひとつとして二〇〇八年度からはじまった「民間公募型自立支援協働事業」においては「ただちに就労自立が困難なホームレス層に対する支援」が打ちだされるようになったが、それでもまだ「就労とは就職である」という観念から抜け出せていない。

ここでは、当機構が行っているいくつかの就労支援事業の事例をとおして就労支援のあり方を提示していきたい。

二 高齢者特別就労事業のもつ意味

釜ヶ崎支援機構は、一九九九年九月に認証された「野宿生活者および野宿にいたるおそれのある人々の社会的処遇の改善と自立支援がはかられる社会の形成」をめざすNPO法人である。①事業による自立支援②行政施策との連携（事業受託・諮問会合への参画など）③市民各層への働きかけを進めることをコンセプトにし、就労機会の拡大と居住・生活の安定のための事業を行っている。

その事業の中心の一つが、高齢者特別就労事業である。釜ヶ崎は日雇労働者の街であり、この事業による就労支援のかたちは日雇労働者の働き方に合っている。西成労働福祉センターに毎年三月から四月にかけて登録した五五歳以上の高齢労働者が、登録番号順に仕事に就ける輪番制度で

ある。現在月四回程度の就労で一日五七〇〇円の就労日払い、おもに道路・河川・公園・公共施設の除草や清掃作業を行っている（二〇〇九年度登録者数二二三六人）。

この事業で提供できるものがたとえ月二万円ほどの収入であっても、それが彼らの命の糧になっていることはたしかである。しかしそれだけではない成果がある。二〇〇七年度に実施した就労者への調査で、特別就労事業がどのよう役立っているか聞いたところ、複数回答であるが、「就労意欲を継続できる」と答えた人が四〇二人（三〇・七％）、「社会に参加しているという感覚をもてる」と答えた人が二四四人（一七・五％）いた。「収入を得ることができると答えた人が一〇五四人（七五・三％）」、これはなかば当然として、「仲間と一緒に働くことができる」と答えた人も三七五人（二六・八％）おり、これも大きくは「社会参加意識」といえる。わずか月四回程度の就労であるため、アンケート結果での評価値はさほど高いとはいえないが、「別に役立っているとは思わない」と答えた人が一九人（一・四％）しかないことと比べれば、ほとんどの人が、就労意欲の継続や社会参加意識の形成に特別就労事業が役立っている意識していることをあらわしている。

これが、もし高齢日雇労働者の常用雇用化促進のみの就労支援策であったなら、これほどの支持を得ることができ

ただろうか。古くからいる釜ヶ崎の労働者が「仕事さえあれば」とよく口にする「仕事」とは、正規雇用の仕事を指しているのではないからである。

かつて常用就職を勧めた相談者からこんな言葉を聞いたことがある。「日雇やったら（月曜から土曜まで）毎日仕事にでられたが、はじめやからと誘われて常用になったらもたなかった。その日その日を頑張ればいいと思うとつぎの日も頑張れるが、ずっとそこで責任をもって続けなあかんと思うとすごいプレッシャーを感じてしめて」。これは日雇だけでなく末端の建設下請職人にも通じているところがある。かつて筆者も建設日雇の生活や下請職人の生活を経験したが、「もうこの親方のもとでは嫌だからこの現場が終わったら辞めてよそに移るが、終わるまでは頑張る」といつもいいながら、何年も同じ親方のもとで働き続けていた職人もたくさんみてきた。

正規雇用にも拘束されて、ずっと同じところで働き続けるのは精神的にもたないが、その日・その現場の終了をめどにすれば頑張ることができ、結果として長く続いていたという人も多い。それは、当人の気質ではなく、それぞれが生きてきた世界の仕事のかたちに規定されていると筆者は考えている。

どのような自立支援策を行うにしろ、就労意欲と社会参加は、ホームレスになっても自業自得だ」となる。

現在の正規雇用に対する疑問は、二〇〇七年に当機構が行った「若年不安定就労・不安定住居者聞き取り調査」と、その後の派遣・非正規・ネットカフェ生活から野宿にいたった若年者への就労支援における相談者の声に提示されている。

この調査では、正規雇用での退職理由として「過労」「過労による精神疲労」を明確にのべた人が六人。他に「求められる資質とのギャップ」が一人、「職務に起因したとみられる病気」が二人と、一〇〇人のうち九人は過労働や職務との関係で退職せざるを得なかったと述べている。

「サービスクラスがあり、朝四時三〇分に起き、家に帰ってくるのは二時頃で睡眠時間が三、四時間しかとれず、体調を崩して」「短期間で仕事を仕上げるために二、三日寝ずに仕事をする事もあった」「朝の八時三〇分から翌朝の四時まで仕事をしており、家に帰るとれる睡眠時間はわずか二時間だった」「チーム内でも差がつき、できるやつにおんぶになることがとてもつらかったし、それがプレッシャーになった」「関係機関に変則労働の届けのような書類を出させられ、朝の五時から夜の一時頃まで働いていた。残業手当は出ず月一九万ほどの給料だった」。そのなかには、「半年間休みがなく、一二時間休みなしで働

加意識がなければ自立にむかう土台は整備されず、施策効果は大きく後退する。それは、生活保護をうけて路上から抜け出すことができ困窮状態が緩和されたとしても、同じである。たとえ困窮状態に基づいた生活保護受給への道が広がったとしても、そこにたどり着く前、そして受給しはじめたあともふくめ、就労意欲や社会参加意識を持続していてもらうための施策は必要となる。それは、それぞれが経てきた就労や生活のかたちにもっとも近いかたちからは始めることによつてこそ、効果を高めることができる。

三 正規雇用はめざすべき唯一の道か

前章でのべたことは、釜ヶ崎の日雇労働者にかぎったことではない。行政施策はいまだ「正規雇用への就職」が唯一の命題である感が強いから、筆者も行政との協働を行うときには「就職にむけての道筋」をのべざるを得ない。だが、はつきりいつて筆者は現在の正規雇用こそが就労支援のめざすべき唯一の道だとは思っていない。正規雇用だけがあるべき労働のかたちだと規定してしまった瞬間に、それに合致できない人は「やる気がない、怠け者だ」となる。「やむなく正規雇用に就けない人は支援の対象になるが、日雇や派遣・フリーターなどの不安定就労を望んでいる人

かなければならず、体調を崩して辞めた。正社員で働こうという意欲はあるけれども、一二時間働くのはしんどい」と、初職での過酷な労働が正規雇用で働くことへのトラウマとなり、就職阻害要因になっていた人もいた。

二〇〇九年冬に派遣切りで仕事と住まいを失って当機構に相談にきた三〇代半ばの若者も、二〇代初めの頃にコンビニで店長として働いたが、長時間労働で二カ月以上休みもなく、あまりにも仕事がつきつたので辞めざるを得なくなり、その後は派遣や非正規を転々とするようになったと話していた。

退職理由に過労働等を挙げざるを得ない状況は、正規雇用の現場がきわめて過酷な労働状況にあることを示している。それが問われることなく、その現実に耐え得るようになることのみが自立だとするならば、自立していけるのは弱肉強食社会で強者になり得た者だけになってしまう。

四 自立支援のひとつとしての就職支援

だからといって、就職が自立への道ではないといっているのではない。一人ひとりに応じた自立への道とそこへの支援があり、就職支援もまたそのなかの重要な要素であることに変わりはない。当機構は二〇〇五年度よりお仕事支

で、自信を回復していく過程をつくることをめざしている。

五 就労創出・「社会的企業」としての

自転車リサイクルと園芸作業

当機構は、現在就労創出事業として自転車リサイクルと園芸・除草等作業を行っている。大阪市から受託している技能講習事業を土台にして就労創出への道筋をつくること、高齢者特別就労事業でもなく就職支援でもない就労支援のもう一方の試みである。

当機構が行っている技能講習事業は、ハローワーク等が行う職業訓練とは性格を異にしている。ハローワーク等の訓練は「技術を覚えて就職していきなさい」というものである。もちろん技能講習を終えて就職できればそれにこしたことはない。しかし現実はその簡単なものではない。それゆえ当機構では、「就業しながら技能を向上させ、すぐには就職までにはいたらなくても、グループ就業等により、みずから仕事を獲得して社会復帰していける道を整える」ことを目的としている。

自転車リサイクルでは、二〇〇八年度は合計一六人の就業者が年間四四四台のリサイクル自転車製作し企業や個

援部を開設し、大阪ホームレス就業支援センター等からの受託事業として就職支援事業をはじめた。
就職支援は求人情報の提供にとどまらず、履歴書の書き方・面接のうけ方のアドバイス、履歴書貼付用写真の提供、面接時の背広・携帯電話の貸与、ハローワークや面接に行く際の自転車の貸与、就職してから最初の給料支給までの生活費を援助するために就業支援センターが取り扱っている「職場体験講習制度」（本人への助成金制度）の利用などと多岐にわたる。数は少ないが、求人先に紹介するために面接に同行することもある。また、生活保護申請と併行した求職活動や、就職活動の前に入通院が必要である場合などは当機構内でお仕事支援部・市内対策部・福祉相談部が連携して支援を進めている。

二〇〇八年度の新規相談者数は六三三人で二〇〇七年度より二四人増えたが、平均年齢は五三歳から五一歳へと二歳若くなっている。これは五〇歳以上の相談者が減り、四九歳以下の相談者が二〇代から四〇代までの全年齢層で増加したからである。派遣切りや日雇派遣の激減により比較的若年の派遣労働者層の相談が増えたことと、日雇求人の減少により日雇層の相談者が若年化したことが関係している。

とくに、市内の移動型（テントなどを張らない比較的野

宿期間が短い層）の野宿生活者や派遣・非正規・ネットカフェ生活者などをおもな支援対象とした市内対策部の相談者の平均年齢は三七歳だった。設置（二〇〇八年六月）から二〇〇九年四月までの野宿生活者層以外の相談者数は六一人。うち、直前職は建設日雇が二六％、日雇派遣が二〇％、長期派遣が二八％、パート・アルバイトが七％、正社員はわずか五％だった。

一方就職実績は一二二人と、二〇〇七年度より一三人減少した。この要因は、二〇〇八年秋からの雇用情勢の悪化で入口がきわめて狭くなってしまったことがもつとも大きいと考えられるが、他方で、いくら若年者だからといっても、すぐに就職につながる人たちがそれほど多くはないことにもよっている。

しかし、たとえ契約社員・派遣社員・パートなど不安定な立場での雇用であっても、就職したいという人には、その意欲を支え、途中で挫折を繰り返してもふたたび就職自立への道を勧めていく。一方、すぐには就職自立に踏み込めないあるいは就職するのは入口においてもやはり難しいという人については、すぐさまに就職をめざさせようとするのではなく、生活保護を土台にした継続的な支援をとおしてアルバイト的な就労からはじめていく、あるいは就労創出事業で働いて得た収入を土台にして暮らしていくこと

自治体セーフティネット研究会報告（「市政研究」第162号）

どうつくる、市民のセーフティネット

社会的セーフティネット再構築の基本課題

「福祉から就労へ」の政策転換と自治体	澤井 勝
生活保護制度改革と就労支援体制の検討	福原宏幸
自治体現場から生活保護制度を考える	所 道彦
地方自治体における「課題のある子ども」	山口勝己
支援施策の今後を考える	住友 剛
ホームレス問題と自治体および民間・NPO	水内俊雄
セクターの課題	中山 徹理
社会的企業論の現状と課題	橋本 淳
新たなセーフティネット構築のための	松本 淳
国および自治体財政の課題	別当良博
あとがき—地域に市民のセーフティネットを	



編集・発行 大阪市政調査会、2009年1月、A5判、191頁、定価850円

人・公共機関に納入するとともに、公共イベントのレンタサイクルなどに提供することができた。その成果によって、二〇〇九年六月からはふるさと雇用再生基金事業として大阪府から「自転車リサイクルシステム構築事業」を受託することができた。現在三人の職員とともに、リサイクル事業に携わってきた二〇代と四〇代の元派遣・非正規の若年者二人を作業員として雇用している。また、生活保護を受給しながら作業に従事している人三、四人、雇用にむけて技能講習や研修に入っている若年者三、四人も加えて事業展開をはじめている。現在は一月約八〇台のリサイクル自転車製造することができる。

自転車リサイクルは手作業での職人仕事であり、覚えるには根気を要するが、派遣や非正規などの不安定就労を経験してきた比較的若年の相談者に向いている面もあり、お仕事支援部や市内対策部に相談にくる若年者への就労支援の資源が広がった。

二〇代のある作業スタッフは、技術を覚えるのも早く作業速度も速いが、持病があり作業中にときどき休養しなければならぬ状態になるため、これまで就職しても続けることができなかった。民間の営利企業ではない社会的な事業に従事することで自分の体の状態に応じた勤務形態をつけることがはじめて可能になり、続けることができてい

る。

一方、園芸作業では、技能講習修了者のうち一四人が、当機構も参加している大阪府の指定管理公園である住之江・住吉両公園で、グループ就労のかたちで樹木・草花への散水や剪定、除草等の作業に従事しており、それを土台に公共機関や民間から依頼された除草や剪定などの作業にも出かけている。平均年齢は六〇歳前で、ほぼ全員が元釜ヶ崎の日雇労働者である。

公園での樹木や草花の育成作業は、「育成したい」という思いだけではとうていできず、「育成に責任をもつ」と、また「みる人にとってどう映るか」を考え工夫することが求められる。「どれだけ植えたか」「どれだけ草を抜いたか」の効率だけでなく、作業者一人ひとりがみずから経過を観察し工夫と修正を加えながら作業し、結果を点検することが求められる。また、「野宿生活者」でも「釜ヶ崎の労働者」でもなく、公園を管理しているスタッフのひとりとして、絶えず市民から態度や仕事ぶりをみられていることが、自分自身のなかでつくってしまわざるを得なかった社会との障壁を溶かして心を広げ、意欲と責任感を増進させるものになっている。

理解ある公園管理者とガーデンコーディネーターに恵まれたこともあり、最初は受動的に、いわれたことしかでき

なかった労働者が、いまではたとえ週に一、二回の作業であつても、プロ意識をもってみずから段取りとやるべき作業・仕上がり具合を考え、能動的に作業できるまでになった。また、高齢になって生活保護をうけるようになった後も、ボランティアで公園作業にやってくれてくれるベテランもでてきている。

こうして、「正規雇用への就職」でなくても、社会的企業の要素を取り入れ、それぞれに適合した就労自立を果たせる道を拓けていくことも重要である。

六 社会資源に合わせて支援するのではなく、それぞれに応じた支援をするために社会資源をつくりだす

働いてそこで得た収入をもとに暮らす、それは人間としての誇りの問題であり、生きていくための支えとなる。だがその「働く」ということは、現在の正規雇用への就職だけが道なのではない。そのことはまた福祉制度にも当てはまる。住宅扶助・生活扶助・医療扶助等いわゆる「丸抱え」の生活保護制度だけが最後のセーフティネットなのではない。「就労自立」を「就職」と狭く解釈し、「生活保護」はすべてを一括して適用しなければならぬとするため、「就労自立」施策と「生活保護」施策の間に溝ができ、双方に

吸収されない人たちが路上に放置される。就労自立支援とは就職支援だけでなく、「働いてそこで得た収入をもとに暮らすスタイル」への支援である必要がある。それと結びつけ、セーフティネットとしての生活保護等の給付も、住宅扶助単給などに分割して運用することも可能とするなど、柔軟な対応をとり得る施策構成をとれば、より大きな成果がより小さな負担で実現するはずである。その意味では、国が打ちだした「住宅手当」の支給や職業訓練中の生活費の支給は特筆するに値する。だが、やはり視点が「正規雇用への就職のための援助」にとどまるため、公的医療扶助は組み合わされず、また働いていれば住宅手当などが支給されない制度設計になってしまっている。

高齢者特別就労事業・就職支援・就労創出事業とのべてきたように、いまある制度・いまある社会資源に支援を必要とする人を当てはめようとするのではなく、支援を必要とする人それぞれに応じた支援を行うために既存の社会資源や制度を組み合わせ、さらにそれがなければ新しい社会資源をつくりだすことが必要である。

七 行政施策の溝を埋める独自の社会資源の創出

釜ヶ崎支援機構は就労支援だけをしているのではない

し、行政と協働した受託事業だけをしているのではない。いまある社会資源を組み合わせて支援し、なければ小さくてもみずからつくる、それが支援のコンセプトである。別稿の尾松の報告にもあるように、福祉の援護を土台にした支援も数多く行っている。たとえ「就労可能年齢」にみえる若年者であっても、知的障がいや発達障がい、精神疾患や依存症などを抱えていて、専門的な医療と組み合わせ生活保護を土台に出発しなければならぬ人も多い。

市内対策部での野宿生活者層以外の相談者六一人のうち、知的障がいや発達障がい、精神疾患・依存症などが見受けられ、精神科の受診を必要とすると思われる相談者は五七%に達している。そのうち約半分、相談者全体の三三%は実際に受診してもらい、生活保護を土台に継続して支援してきた。そのなかで、生活基盤を整えたいうえで徐々にアルバイト的な就労から入っていく、就職して頑張っている人たちもこの一年間で四五人でてきている。

自立支援センター入所など公的セーフティネットにつながるまでに数日から二、三週間の時間を要し、その間に野宿や就労意欲減退に追いやられそうな人に対しては、リサイクルのための自転車の解体作業や地域清掃など、臨時的な就労を提供して支えている。就職にむけた支援か生活保護を土台にした支援か、どちらが適しているのか判断に時

間を要する場合、あるいは自立支援センターやケアセンターなどでの集団生活が困難な場合などは、当機構の支援用の居室にしばらく泊められるようにしている。その間に食事や臨時就労を提供し、専門医療受診の機会をつくって、状態を見守りながらアセスメントを行っている。そのため、二〇〇八年度より釜ヶ崎の内外で一、二部屋を確保している。これらの費用は国や大阪府・市などからの受託事業では捻出することができないが、支援策を実効あるものにするためには、独自にでも資金を投入して支援資源としてつくらなければならなかった。

八 釜ヶ崎での支援の結実としての「大阪希望館」の開設

そのひとつの成果として結実したのが、二〇〇九年六月に労働団体や宗教団体と共同して大阪市北区に開設した「大阪希望館」（住まいをなくした人のための再出発支援センター）である。「大阪のまちを大きなセーフティネットに」を合言葉に、民間の社会資源をネットワークにして再出発を支援し、それに行政資源をも組み入れていこうというコンセプトである。かたちとしては、旧来の施設型ではなく相談センター（支援拠点）の周りに借り上げアパートの支援居室を配置している。入所している間に、釜ヶ崎

で行っているのと同じように、働くリズムと意欲を継続するために臨時就労を提供し、医療受診も組み合わせながらアセスメントを行っている。また、就職できた後や生活保護受給など行政の仕組みに乗った後も、継続して支援することをめざしている。

制度に乗せるまでが支援者の役割だとする発想や社会資源に合わせた支援だけでは、制度のおもな担い手（たとえば生活保護であればケースワーカー）が十分に継続支援することができなければ当事者はふたたび制度からこぼれ落ちてしまう。「それは行政の責任であり民間や支援者の責任ではない」といっているだけでは、突き詰めれば「制度に乗せても落ちてしまうのは自己責任だ」といっているのと変わりはない。

いま求められるのは、それぞれに応じた自立の道を支援するために、みずから社会資源を組み合わせ、なければつくりだし、それを制度へと引き上げようとする取り組みであらう。