

第六節 日雇労働者の雇用・失業対策及び社会保障制度

一、日雇労働者の「野宿化」

第一次反失業闘争

旧あいりん総合センター寄場でのいわゆる「顔付け」という顔見知りの者が優先的に就労できる状況に不公平感が高まっていたところに、大阪市立更生相談所（市更相、現在の大阪市西成区保健福祉センター分館）で生活資金の貸付をめぐる、労働者が殺到したことで窓口が閉鎖されたため、一九九〇（平成二年）以来二年ぶりに暴動が発生した。

この事態に直面して釜ヶ崎日雇労働組合（釜日労）は、第一次反失業闘争を展開した。一九九二年七月二七日あいりん労働公共職業安定所（あいりん職安）に対してアブレ対策としての特別就労対策の実施等を求める要求書を提出したが、受領されなかったため抗議行動が約一カ月間続いた。またその間、西成労働福祉センターとの大衆団交を行なった後、八月二五日には大阪府労働部にも要求書が提出され、府は「地区の労働実態調査をもとに高齢者対策などを実施する方向で検討したい」と回答した。釜日労は、府の回答を不満としながらも、次は市更相に対して、失業対策の窓口を設置し、食券・ドヤ券を給付すること等を求める要求書を提出した。

反失連結成と第二次反失業闘争

一九三年九月釜ヶ崎就労・生活保障制度実現をめざす連絡会（反失連）が結成された。当初は釜日労、釜ヶ崎キリスト教協友会などの四団体と他に五団体の有志で構成された。

反失連の運動は第二次反失業闘争へ展開し、一九三年九月二七日に大阪府と大阪市に対して、①府と大阪市の連名で国に対して「釜ヶ崎総合対策に関する要望書」を提出し、そのために府、市に諮問機関を設ける、②日雇労働者の就労保障制度を確立する、等の要求書を提出した。また一〇月五日には、府議会に提出していた釜ヶ崎対策決議の請願書が請願五一号「釜ヶ崎（あいりん地区）労働対策に関する件」（一二項目）として正式に受理された。しかし、一〇月二〇日傍聴者の九割を占めた地区労働者一三〇名が参加した本会議で継続審議となった。九四年二月二五日から三月二日までの間、約百名の労働者が府庁の労働部前で座込みを開始し、約四〇名が野営闘争を行なった。

第三次反失業闘争

九四年六月一三日反失連は、①一日五百人の高齢者のための軽作業、②センターの夜間開放、等を求める要求書を府と市に提出し、六月二〇日から二五日まで府庁前で野営闘争を展開した。しかし、最終的に府の担当者が「野宿対策は、民生問題なので大阪市へ要求せよ」と回答した。その後、闘争は府庁から西成労働福祉センターの窓口での泊まり込み交渉となった。府の

担当者が「西成労働福祉センターを労働部の現地出先機関と位置づけ
ており、センターを通じて求人確保を行なっている」と回答したた
めであった。六月二十七日から六月三〇日まで展開された交渉では、①
高齢労働者の就労面での緊急対策を実施すること、②就労対策が具体
化するまでセンターの夜間開放を行なうこと、等の要求が出された。
六月二十七日センターでの交渉中、シャッターが閉鎖され始めると一階
寄場にいた労働者が自発的に集まり、センター開設以来初めて夜間開
放がなされた。

西成労働福祉センターは反失連の交渉と並行して、六月二十八日から
三日間主管する大阪府労働部特別対策室への交渉を行なった。七月一
日に府と市の担当者が初めて西成労働福祉センターの窓口での団交に
出席した。その場で、①これまでの発言の撤回と謝罪、②野宿問題は
労働行政の就労対策の立ち遅れが根本的な原因である、③従来から行
われている「相対方式」では、高齢者がアプレンの問題点を確認し、府
と市の協力のもとで「別途の就労対策（その後開始された高齢者特別清
掃事業）」を実施することを約束する、④センターを夜間開放する、
との回答がなされた。これにより八月三十一日、反失連は府議会で釜ヶ
崎高齢者対策の予算案（二五〇〇万円）が提出されたことを確認し、
あいりん総合センターから自主的に撤退した。一月八日から府と市
の財源による高齢者特別清掃事業が開始された。

なお、この闘争が行われた時期後の九五年一月一七日に発生した阪
神・淡路大震災で復旧・復興関連工事が急増し、求人数の減少傾向に
歯止めがかかった。しかし、「復興労災」の多発により、西成労働福
祉センターでの労災相談も新規が前年度比七・〇%、労災休業補償給
付立替者が二四・九%増加した。

① 当初の規模をみると、一日当たりの紹介人数が、府の財源で実施された「センタ
ー内清掃」は三〇名、市の財源での「地域内清掃」は二〇名であった。賃金は五七
〇〇円、登録者は九四〇名で四カ月間限定であった。紹介は毎日（日曜日と祝日を
除く）西成労働福祉センターで午前八時三〇分から実施している。
② 西成労働福祉センターでは、六八年から大阪労働基準局（当時）や各労働基準監
督署の協力により「休業補償給付の受任者払い」を行っている。

関係労働組 合の運動

連合大阪におけるあいりん地域の取り組みは、『大阪社
会労働運動史』第九巻に詳しいが、現地の関係機関の職
員が所属する労働組合でも様々な動きがあった。連合自
治大阪市職員労働組合民生局支部と大阪市従業員労働組合民生支部
は、九二年一〇月一〇日付で大阪市民生局長に対して、「釜ヶ崎地区
対策の改善」を求める緊急の申し入れを行った。

全労連全国一般大阪府本部西成労働福祉センター労働組合は、九三
年一月一五日から「釜ヶ崎（あいりん）地区高齢労働者の雇用対策
を緊急に求める要望書」団体署名の取り組みを開始し、二一九団体分
を集め、国や府との交渉を進めた。また、あいりん地域の関係機関で
働く者で構成する「労働・福祉問題懇談会」と共同で九四年三月一六
日にはシンポジウムを開催し、約七〇名が参加した。

集団赤痢の発生

九八年五月の連休明けから下痢の症状を訴える患者
が社会福祉法人大阪社会医療センター付属病院（医
療センター）において目立つようになり、二八日初めて赤痢患者が発
生、六月一日には一七名を数えた。福祉保育労働組合大阪地方本部
大阪社会医療センター職員組合では、感染対策等を当局に申し入れ
た。また「労働・福祉問題懇談会」のメンバーは、情報を共有した。^③

反失連闘争によってあいりん総合センターの夜間開放が行われた六
月九日から七月三十一日頃まで下痢症状を訴える患者が多く、医療セン

ターでは毎日四、五百名が受診した。保健師が現地では患者の疫学的調査を実施し、市立総合医療センターへ入院の手配をした。患者の年齢は五〇歳から六〇歳がほとんどで、寝場所は路上、トイレは公園、駅、パチンコ店であった。保健師たちは、保健所統廃合計画に反対する運動と合わせて、この集団赤痢問題についての情報公開と総合対策の確立を求め、大阪市議会に陳情した。九九年二月までにその患者数は一〇〇名を超えた。「路上生活者の多いところでの赤痢の発生というのは我が国で初めての事例」となった。

(3) 第一八回労働・福祉問題懇談会「あいりん地区における集団赤痢発生状況についてふりかえる」(一九九八年九月八日)

(4) あいりん地区における集団赤痢発生にもなう対策についての陳情(陳情第六五号)を審議する大阪市議会民生保健常任委員会での関根信次議員(日本共産党)の質問に対する藤井環境保健局長の答弁(一九九八年九月二日)

釜ヶ崎支援機構の誕生 九八年五月に発足した「大阪市野宿生活者問題検討会議」において、日雇労働者で野宿を余儀なくされている者が多数存在することから、野宿生活者対策とあいりん

対策は密接なかわりもつてきたと指摘された。また九八年一月二日には来阪した小淵首相と横山府知事や磯村市長が今後の野宿生活者問題への取り組みについて懇談した。そのことも影響し、九九年二月から政府に「ホームレス問題連絡会議」が設置された。そこには各地方自治体から国に対する要望が出された。大阪市は、野宿生活者問題への解決には特別就労対策の実現が最も必要という要望を出した。

こうした背景の中で、九八年から反失連は「野宿生活者支援法(案)」を策定し、国政の課題として対応するため連合大阪との連携を図ることになった。そして地元合意に基づきあいりん地域の受け皿づくりを進めることになった。具体的には、連合大阪を通じて法律の制

定を働きかけた。また地元の合意については、九九年三月に発足した「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」の委員に地元(自治福祉施設長が就任したことを契機に、「わいがや会」という地元(自治会や施設を含む)と運動体(反失連)と行政(府と市がオブザーバー参加)で構成する地域懇談会が開催された。

このような経緯から九九年六月に特定非営利活動法人釜ヶ崎支援機構(NPO釜ヶ崎)が発足した。そして二〇〇二年八月七日に制定された「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」に基づく様々な支援策の一部を、地域ではNPO釜ヶ崎が担うことになった。

二、地方分権による対策の変化

二〇〇〇年四月から地方分権一括法が施行された。**地方分権一括法** 府は分権後の役割として「コーディネート役割」

「広域的役割」「先導的、専門的役割」「市町村への誘導・支援」を行うことになった(大阪府商工労働部『大阪府労働施策の基本方向(序論)』二〇〇二年、五、六頁)。その中で、今後の雇用対策のあり方について、地域の日雇労働者対策の考え方を出した。そこには「大阪の歴史、地域的特性に基づく雇用施策」(大阪府商工労働部『大阪府労働施策の基本方向(雇用施策編)』三四、三五頁)として位置づけ、①国との役割分担の見直し、③高齢日雇労働者への就労と技能習得機会の拡大と充実強化、④日雇労働者福利厚生措置事業(いわゆる「もち代・ソーマン代」)の見直し、が明記された。

緊急地域雇用 特別交付金

九九年六月、政府の産業構造転換・雇用対策本部は、「緊急雇用対策及び産業競争力強化について」^⑤を発表し、「緊急地域雇用特別交付金（旧基金）」事業を創設した。

当初は、旧基金は二〇〇一年度で終了することになっていたが、失業者状況が一層深刻化し、事業の継続延長の要望が全国各地であがったため、二〇〇一年一月、新たに「緊急地域雇用創出特別交付金（新基金）」事業に引き継がれ、二〇〇四年度末まで実施された。

(5) 労働省「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」https://www.jil.go.jp/jil/ksjya/daijin/99011_01_d/990611_01_d_bess7.html 2022.12.30閲覧

大阪市内の地域 内緊急雇用対策

大阪市は、九九年一月から独自の判断でありりん地域の高齢日雇労働者対策として、「高齢者特別清掃事業」に旧基金の活用を図った。九九年は約一億四三〇〇万円の予算を計上し、一日九〇人の日々雇用で延べ一五五〇〇〇人の雇用創出をした。旧交付金によって新たに実施された事業は、従来からの「あいりん地域生活道路清掃事業」の就労人員の増員と、「あいりん高齢日雇労働者除草等作業」であった。市内各行政区の清掃、バス停周辺の清掃、保育所や児童公園の遊具のペンキ塗り替え等である。二〇〇〇年度は、「あいりん地域生活道路作業」に一日三〇人、「あいりん高齢日雇労働者除草等作業」に一日六〇人の紹介を行い、延べ三万三〇〇〇人の雇用創出となった。二〇〇一年度当初は、「あいりん地域生活道路清掃事業」に一日三〇人、「あいりん高齢日雇労働者除草等作業」に一日七五人の紹介を行い、延べ三万八二五六人の雇用創出となった。さらに、旧交付金を上乗せし、「あいりん高齢日雇労働者除草等作業」に一日一二五人の紹介をした。なお、大

阪市はこれらの事業を「NPO釜ヶ崎」に委託し、管理・運営を行った。また紹介は、西成労働福祉センターが担当した。

大阪府の地域内 緊急雇用対策

大阪府は、九九年一月から「あいりん労働福祉センター」就労斡旋機能回復事業」（府労働部から財団法人大阪府勤労者福祉協会に補助、そこから大阪環境整備（株）委託）に約二四六六万円の予算を計上し、期間雇用（日曜日を除く一週間六日就労）として一日二〇人、延べ二二九七人の雇用創出を行った。また、「風倒木搬出処理委託事業」（府環境農林水産部から府下各森林組合へ委託）にあいりん地域の日雇労働者を雇用するよう勸奨依頼をした結果、延べ二八〇人の雇用創出がなされた。二〇〇〇年度は、「高齢者特別清掃事業」に旧交付金を活用し、約七七〇〇万円の予算を計上した結果、一日三五人、延べ五一一人の雇用創出を行った。内容は、府下の道路（歩道・植樹帯）の清掃、草抜き、河川敷の除草・清掃等の「地域外清掃」（府土木部から「NPO釜ヶ崎」に委託）である。先の「あいりん労働福祉センター」就労斡旋機能回復事業」は、年齢に関係なく就労できるが、二カ月に一回の募集で二六〇～二〇〇人の求人に対して、三〇〇～五〇〇人の求職者がおり、毎回抽選になった。

また「高齢者特別清掃事業」以外の交付金活用事業としては、二〇〇〇年度に、「総合青少年野外活動センター整備事業」（生活文化部）、「風倒木搬出処理委託事業」（環境農林水産部）に加えて、「道路環境整備事業」及び「河川敷の除草及び清掃」（土木部）が実施された。これは、ねりんピックを控えて府下の一〇土木事務所及び公園事務所等が事業を受注し、その後入札・受託した民間事業所が、府下の公共職業安定所や西成労働福祉センターへ求人募集を積極的に働きかけられたものである。労働条件は、雇用期間は一カ月以内、賃金は日額八〇

〇〇円〜一万円以内であった。

三、リーマンショックの影響

日雇労働者の変化

二〇〇八年一〇月の世界同時不況（リーマンショック）の影響で、製造業の派遣で就労する労働者が「派遣切り」を受けて西成労働福祉センターの相談に来所し始めたのは一二月に入ってからであった。日雇い派遣で就労先を解雇され、中には名古屋から歩いて来たという労働者もいた。ほとんどの日雇労働者は、雇用保険等の雇用・失業保障の適用を受けていなかった。また解雇後、野宿を余儀なくされる状態であり、どこに相談をすればよいのか方法もわからない状態の者が多かった。中には精神疾患のケースもあった。そのような状況の中で、あいりん地域では先の緊急雇用対策による求人につなげるしかない状況であった。そうした中で対応したのが生活保護制度である。

生活保護制度の運用改善

あいりん地域では、生活保護の運用が施設や病院での収容保護に制限されていたため、その対応は違法だとして、九八年市と市更相を相手取り、佐藤邦男（当時六六歳）が裁判を起こしていた。二〇〇二年三月二二日大阪地裁は、市の収容保護の決定を違法と判断し取り消しを命じたが、市更相は控訴した。二〇〇三年一月二三日、大阪高裁は、地裁判決を支持して、市の控訴を棄却、市側は上告せず判決は確定した。その頃より、当面施設で何か月か生活をした人を対象に、アパートでの居宅保護に向けて敷金を支給する方針が出された。

国は二〇〇一年三月五日の全国都道府県ホームレス主管課長会議で

「生活保護の運用の基本的考え方」を出した。そこには「居住地がないことや稼働能力があることのみをもって保護の要件に欠けるものではない」（厚生労働省・ホームレス主管課長会議資料「ホームレスに対する基本的な生活保護適用について」五〇頁）という見解が示された。

二〇〇八年一二月、東京日比谷公園での年越し派遣村に入村した派遣労働者五〇五人の対応で、生活保護の運用が変化した。派遣村での生活保護相談は、三〇〇人を超えた。厚生労働省は、二〇〇九年三月一八日付で社会・援護局保護課長通知「職や住まいを失った方々への支援の徹底について」を出した。ここで、現在地保護の徹底や保護の方法について、居宅で行なうことがあらためて明記された。それにより、あいりん地域でも市更相での二〇〇九年度の敷金支給件数は、前年度の約一〇倍となった。

日雇労働者等技能講習事業

西成労働福祉センターでは、二〇〇一年度から国の委託事業として「日雇労働者等技能講習事業」を実施している。厳しい雇用環境の下で、日雇労働者に就職に必要な資格（車両系建設機械や玉掛け、フォークリフト、ガス・アーク溶接、小型移動式クレーンなど）や職種転換型講習（林業、介護、警備、清掃等）の取得を中心に実施してきた。

この制度は、当時、公共職業安定所で行っていた「公共職業訓練」（訓練手当支給）や二〇〇九年七月から緊急雇用対策として実施された「緊急人材育成支援事業」の「基金訓練」（訓練・生活支援給付支給）のような生活保障はなかった。しかしながら、先のように生活保護の運用が改善されたことも影響して、二〇〇九年六月頃から技能講習受講相談者の中にも生活保護受給者が目立つようになった。

新たに始まつ た総合支援

西成労働福祉センターでは、職業紹介、労働・生活相談、技能講習の三本柱で事業を行ってきた。それぞれ業務をワンストップで実施できることから、二〇〇九年度よりまず労災休業補償給付の立替利用者に対して「K T O 支援プログラム」(ころんでも「K」ただでは「T」起きぬ「O」の略)という総合支援を実施した。労災休業補償給付の受給で、一定の収入が確保される休業期間中に、自立に必要な住所設定や社会保障制度の適用、借金返済、住居確保、技能講習、再就労先の紹介、後遺障害等で就労復帰が困難な場合の生活保護申請等の支援を行った。

しかし、こうした総合支援は労災相談者に限らず、西成労働福祉センターの利用者全般にニーズがあることから、二〇一〇年度からは「総合相談」として、派遣切り労働者の新規来所者や建設業から他業種への職種転換を希望する者等に対して、「個別的・継続的・包括的」支援を労働福祉課(緊急支援や技能講習支援)と紹介課(就労支援)の連携と、地域内の各支援機関や団体との協力によって実施した。

福利厚生措置 事業の見直し

地方分権後における府の今後のあいりん地域対策の課題でも触れられていたこの事業は、「あいりん地区の日雇労働者の労働福祉の増進と就業意欲の向上を図ることを目的として、あいりん労働公共職業安定所長から交付された雇用保険日雇労働被保険者手帳(いわゆる「白手帳」)を所有する日雇労働者に対し、年二回夏と冬に福利厚生措置費を支給している^⑥」ものである。支給金額は、毎年、全日本港湾労働組合関西地方本部建設支部西成分会(全港湾西成分会)との交渉で決定されている。財源は事業の発足当初から建設業団体である大阪建設業協会(大建協)等が負担しているが、それは日雇労働者には常用労働者に支給される一時金がないため、大手ゼネコンの最末端で雇用されているあいりん地域の日雇

労働者からの要求によるものである。

こうして本事業は、一九七一年九月から実施され、当初の財源負担の割合は、大阪府が一五%、大阪市が一五%、大建協が七〇%を負担していたが、建設業界の不況や業界内部からの不満等により、それぞれ三分の一ずつとなった。

行政側は事業の見直しを検討すべく、二〇〇二年九月一日から二〇〇四年三月二四日まで一回開催された行政側と労働組合側、学識経験者で構成された「福利厚生措置事業(いわゆる「もち代・ソーマン代」)あり方検討会議が設置された。そこで行政側は、次のような見解を述べた。①個人給付的な事業の見直し、②事業対象者である白手帳所持者の高齢化、③雇用・就業環境の大きな変化、④地域対策の変化、⑤府行財政計画の推進、を理由に事業の廃止を提案した。それに対して、労働組合側は、日雇労働者の雇用・失業対策の補完的役割を担ってきた本事業の継続を主張し、事業の廃止に反対した。しかしながら、平行線を辿ったまま、本事業は二〇〇四年度をもって終了した。

⑥ 「福利厚生措置事業(いわゆる「もち代・ソーマン代」)あり方検討会議報告」二〇〇五年七月。

⑦ 当時の状況については以下に詳しく記されている。片田幹雄「釜ヶ崎の昭和四〇年代」『大阪社会労働運動史』第五巻、一九四一七頁。

東日本大震災

二〇一一年三月十一日に発生した東日本大震災に関する求人の労働条件に関するトラブルが発生した。三月一九日に西成労働福祉センターの窓口から紹介票の交付を受けて就労した労働者は、宮城県内での瓦礫の撤去作業の仕事で、一〇トンダンブカー運転手として日額一万二〇〇〇円、雇用期間は三〇日の契約で就労することになっていた。しかし、実際、現地に行ったところ、福

島第一原子力発電所敷地内で原子炉を冷却するための水をタンクから給水車に移す作業にあてられた。

五月一〇日の参議院厚生労働委員会が福島瑞穂議員（社会民主党所属）が質問し、それを受けて五月一九日には、民主党ホームレス自立支援議員連盟の第五回緊急全体会が開催され、厚生労働省職業安定局派遣・有期労働対策部需給調整事業課から「厚生労働省の調査結果と対策について」として報告された。当面の具体的な対応として、国は労働者募集や契約時に労働条件を明示することを下請け企業に周知することを東京電力に要請した。また、経済団体や建設業団体に対しても労働条件の明示に関する啓発を求める要請を送るなどの対応を行った。

西成労働福祉センターでは、大阪労働局から労働者の求人申込及び労働契約の締結に際して、労働条件等の適切な明示を行うよう改善指示を受けた。また、厚生労働省からは、労働者の募集や求人者の申込み、労働契約の締結に当たって労働条件等の適切な明示を周知啓発するよう要請があった。その後、全国各地の事業所から除染作業で労働者を募集する問い合わせが西成労働福祉センターに相次いだ。そのため、西成労働福祉センターは、除染等の業務に従事する労働者の放射線障害防止のため、雇い入れ時のチェックリストの作成や請負契約書等の提出を求めるマニュアルの策定を通して、労働安全の確保を図った。

人材育成事業の取り組み

二〇一二年、府は緊急雇用対策のひとつとして緊急雇用創出基金⁽⁸⁾を活用した「あいりん地域日雇労働者他職種転換常用雇用人材育成事業」を実施した。事業目的は、不安定雇用状態にあるあいりん地域日雇労働者を将来的な市場拡大と雇用吸収力が期待できる産業分野に活躍できる人材へ職種転換

を図りながら育成する、そしてあいりん地域日雇労働者の安定雇用への円滑な誘導、常用雇用化によって就労先不足の解消を図るためであった。事業委託者である(株)テクノ経営から求人申込みを受けた西成労働福祉センターは、あいりん地域の日雇労働者二〇名に対して、四カ月間の就労・就職体験を受けさせた。この事業により、一名が介護職等の他産業へ常用就職ができた。

(8) 二〇〇八年九月に起きたリーマンショックで全国的に雇用情勢が悪化したことにより、緊急的に当面の雇用の場を確保するため、国が各都道府県に基金を創設した。この基金で各地方自治体が実情に応じた事業を実施し、求職者を雇用した。

四、あいりん地域日雇労働者実態調査

調査の結果と課題

二〇〇八年度、府はあいりん地域の日雇労働市場の現状把握と変容の検証を行った。あいりん地域の施策を実施している西成労働福祉センターの各種事業の課題を整理していくため、大阪市立大学大学院経済学研究科玉井金五教授らを中心に、調査の結果と概要は、『財団法人西成労働福祉センターあいりん日雇労働調査報告書』（二〇〇九年三月）に詳細が述べられているが、特徴点について触れたい。①調査対象を労働者と事業所にしており、労働者に関しては九ヶ所を実施している。対象は、現役労働者の中でも就労を軸に生活をしている層でも建設労働を中心としている層、高齢者特別清掃を中心としている層、生活保護受給層、野宿を常態としている層など広範囲にわたった。このような各層ごとの分析がなされている。また、調査の実施にあたり、玉井は調査のための基本的視点

を次の三点にまとめている。第一は、「日雇労働の形態」にかかわる点である。第二は、「あいりん労働福祉センターの利用者について」である。第三は、「日雇労働の今後をいかに見通すか」という点であった。

第一の点について、日雇労働を「集合方式(旧型)」と「個別方式(新型)」と位置づけた上で、「かつての集合方式は部分的に個別方式化したところがある」が、「あいりん地域からの雇用を続けている事業者が結構ある」ことからすると、「十分に労働者が確保できないときや、急に人数を集めなければならなくなったときにセンター寄場を利用する姿が浮かび上ってくる」と指摘している。第二の点は、各層の分析を通して、それぞれの対象に応じた対策の再構築が必要という指摘がなされている。第三の点は、「日雇労働対策を継続していくといっても、旧型、新型が入り混じっている現在、ターゲットをひとつに絞る込むことはむづかしい」「日雇労働を取り巻く状況は極めて複雑なものがある。今回の調査結果は、必ずしもあいりん地域でひとつのままとまった流れが形成されていることを示すものではなく、むしろ新旧が入り混じった様相のなかで、いくつかの流れが枝的に生じていることを明らかにしているのではないだろうか」と述べている。なお、本調査に関して、後に以下のような研究論文も公表されている。^⑨

- ⑨ 大西祥恵「日雇労働者の多様な実態と社会的排除—2008年「あいりん日雇労働調査」から—」『西南学院大学人間科学論集』六巻二号、11・2月、六五～九八頁。玉井金五・大城亜水「近現代日本における日雇労働市場—大阪の事例から—」愛知学院大学論叢『経済学研究』三巻二号、16・3月、八五～九八頁。

五、西成特区構想と地域のまちづくり

二〇一二年一月の橋下市長から市職員への指示メールによって始まったという「西成特区構想」について、

西成区の中でもとりわけあいりん地域が抱える課題を議論するため、西成区が二〇一二年六月に「有識者座談会報告書」を設置した二〇一二年一〇月には「西成特区構想有識者座談会報告書」^⑩がまとめられ、市長に提出された。この中でも、あいりん地域の課題の中核をなす日雇労働市場に関するものとしては、二〇一九年に閉鎖された「あいりん総合センター」の建物の耐震化問題と絡んで、建て替えが焦眉の課題として浮上した。二〇一四年度には、あいりん地域内で公開討論という形で六回の「あいりん地域まちづくり検討会議」が開催された。二〇一五年一月には大阪府知事と大阪市長が出席する中で、「あいりん総合センターの労働施設のみ現在の場所及び市営萩之茶屋第二住宅を含む場所を移転建て替え又は耐震化を行う」という見解が出された。同年六月からは、新たに「あいりん地域まちづくり会議」が設置され、あいりん総合センター建て替えを見据えた「市営住宅」「医療施設」「労働施設」「駅前活性化」の課題について各検討会議(部会)を開催して協議を行っている。

国、大阪府、大阪府は、先の労働施設検討会議の議論を軸に二〇一九年四月に旧あいりん総合センターの労働施設を南海電鉄高架下に仮移転した。当初の計画では、約五年間の工事を終えて、現在の場所に建設することになっていた。しかしながら、閉鎖に反対する住民らが建物の周辺で野宿をしていることに対して、大阪府は立ち退き訴訟を

起こしている。そのため、建て替え工事は二〇二二年二月現在も着工されていない。しかし、閉鎖前にあいりん総合センター内に入っていた大阪社会医療センターと市営萩之茶屋第一住宅及び東側の市営萩之茶屋第二住宅は、すでに隣接する敷地に移転している。

(10) 大阪市西成区「西成特区構想」<https://www.city.osaka.lg.jp/nishinari/page/0000168733.html> 2022.12.28閲覧

また、これまでの「西成特区構想」及び地域のまちづくりの議論に関しては、白波瀬達也「貧困と地域―あいりん地区から見る高齢化と孤立死」中央公論新社、二〇一七年、一六五頁～一九七頁が詳しい。

(11) この訴訟は、二〇二二年二月一日、大阪高裁は立ち退きを命じた大阪地裁の判決を支持し、野宿者側の控訴を棄却した。

六、建設業界の課題

雇用保険制度の動きと課題

あいりん地域の日雇労働者の高齢化とともに雇用環境の悪化により、手帳の交付数が急減している。そこに二〇一七年七月、厚生労働省は、①アブレ手当の支給を原則、銀行振込とする、②日雇雇用保険の一般雇用保険（常用）への切り替えの厳格化¹²⁾を決定した。

これに対して、あいりん地域の労働組合である釜日労や西成労働福祉センター労働組合は、独自に厚生労働省との交渉をもった。西成労働福祉センター労働組合が行った交渉では、「雇用保険法第五条は、失業認定を行った日に支給する」と規定しているため、法律の原則を歪めるものと訴えた。こうした労働組合の交渉の結果、あいりん職安では、一部で現金支給が維持されることになった。

一方で、国土交通省は二〇一四年七月に「社会保険の加入に関する下請指導ガイドライン」を策定し、現場入場作業員の保険加入や指導の強化と法定福利費の確保等を明記した。しかしながら、このことが日雇雇用保険の加入促進につながっていないのは、労働者と事業所双方にとって雇用保険の適用条件の厳格化と、他方での法定福利費の負担軽減要求が影響している。

(12) 同一事業所の印紙が二カ月連続で一八枚以上貼付している場合や六カ月連続して同一事業所の印紙を貼付している場合は、常時勤務者（常用労働者）として一般の雇用保険に加入することになる。

健康保険制度の動きと課題

健康保険制度における日雇労働者を対象とする健康保険日雇特例被保険者手帳の適用状況を見ると、あいりん地域の日雇労働者を雇用する事業所は、これまで建設業特有の重層構造の下で適用事業所数は、雇用保険に比べて少ないため印紙を貼付してもらえない機会が少ないことも原因であった。

そのため、一九七一年度から府のあいりん対策の一環として労働者保護の観点から健康保険未加入事業所へ就労し、印紙を貼付してもらえない労働者に対する「就労証明（申立書）」による特例措置を実施してきた。しかし、二〇〇〇年四月からの地方分権一括法により、健康保険の事業は国の直接機関が実施することになった。そのため五年間で特例措置の是正を目標として、国と府、大阪市の役割分担に基づいた財源措置による「あいりん地区日雇労働者厚生事業」を実施した。

建設業退職金共済制度

建設業退職金共済制度（建退共）は、日雇労働者でも建設業に従事した場合には退職金の対象になる制度¹³⁾である。しかし、手帳に証紙を貼付すると同時に手帳の

交付を行うことは、日々就労する事業所が異なる日雇労働者に困難であつた。しかも、重層構造下の最末端の事業所で就労する日雇労働者に証紙を貼付することは一層難しかった。西成労働福祉センターでは、①事業所への啓発、②事業主懇談会出席事業所への啓発（建退共大阪府支部出席による制度説明）、③建退共加入状況の調査、④広報紙「センターだより」等を通じた啓発、⑤あいらん職安での白手帳交付時の啓発、⑥職業紹介時の証紙貼付事業所の明示等を行った。

しかし、各地の公共事業の工事現場で、証紙の適正な貼付が行われていない実態が明らかになり、府議会や大阪市議会でも取り上げられた。⁽¹⁴⁾

全港湾西成分会は、手帳の交付と証紙の貼付を雇用事業所へ働きかけることを関係機関や西成労働福祉センターへ要求書の形で提出していた。また反失連は、九九年三月府議会に向けたあいらん地域の緊急雇用対策の請願行動において、西成労働福祉センターで手帳交付の取次ぎを行うことを請願項目に入れ、民主党府議会団に要請を行った。しかし、三月九日、文化労働常任委員会では否決された。

西成労働福祉センター労働組合は、大阪府生活関連公共事業拡大連絡会議（大阪府生公連・現在は建設関係労働組合大阪共闘会議⁽¹⁵⁾）に加盟し、国、大阪府、大阪市へ西成労働福祉センターの窓口で手帳の交付が実施できるよう働きかけてきた。そして、生公連厚生部会を通じて、二〇〇〇年五月にあいらん地域の日雇労働者に手帳の交付の支援を行った。また建退共推進調整会議を設置し、手帳の取得援助へと進み出した。同年三月一四日これまでの経過を労働省の担当者へ報告をした。国会でも手帳普及の議論がなされたこともあり、「任意組合を組織して共済契約を締結することは可能である」という答弁が引き出されたことから、あいらん地域を基盤とする労働組合によって「任意

組合」を設置して普及促進をする道が開かれた。この見解に基づいて、センター労組は全港湾西成分会と「釜ヶ崎地区建退共事業推進協議会任意組合」を設立し、同年六月六日認定されたので、交付手続きや取次ぎを支援した。

(13) 公共事業においては、証紙費用に相当する金額（公金）が請負金額に含まれている。二〇〇一年一月に実施した「公共事業労務費調査」（国土交通省及び農林水産省が共同で実施）によると、建退共加入は五一・三％で、一〇人未満の下請事業所の加入率が平均を下回っていることがわかった。

(14) 七八年一月三〇日に創刊。毎月二五〇枚を窓口や行政関係、あいらん地域の諸団体・施設、簡易宿泊所で配布。求人情報や労働・生活関連の情報、健康知識の普及、あいらん地域の情報等を掲載。

(15) 九八年三月二三日の大阪府議会土木建築常任委員会で質問した奥野勝美議員（日本共産党）は、府営住宅建設工事現場で適用看板が掲示されていなかったこと、土木部発注工事で加入免除現場を除く二六社のうち六社しか貼付していないことが明らかになっている。また、同年三月一六日の大阪市議会財政総務常任委員会では、関根信次議員（日本共産党）が長堀通改造計画では、大手ゼネコンなどの「三社」に発注された工事契約額に見合う証紙が一部しか労働者に貼付されていないことを明らかにした。

(16) 生活関連公共事業に関連した建設関係に従事する発注側と受注側双方の労働組合が、生活関連の公共事業の拡大と建設労働者の労働条件の改善をめざし、八二年に結成された全国組織である。

七、西成労働福祉センターの取り組み

建設作業員 宿舎の変化

一定期間の契約で建設業に従事する日雇労働者は、事業所が設置する作業員宿舎（飯場）で生活することがある。西成労働福祉センターでは、求人開拓や雇用実態の

把握を進めるため、九八年度から二〇〇八年度は「あいりん日雇労働調査の「事業所調査」実施のため行わず」あいりん地域で求人を行う事業所に対して、①求人動向、②宿舍収容人数、③あいりん地域労働者数、④年度ごとに設定したテーマでの聴き取り調査、を行ってきた。

二二年間調査を継続してきたが、それをみるとあいりん地域の労働者を雇用する事業所が、景気動向によるあいりん地域労働者への影響や建設業が抱える様々な課題にどう対応しているかが把握できる。

賃金不払いへの対応
九九年一〇月に発生した出来事だが、朝日建設（山梨県都留市）で就労した三名の労働者の殺人死体遺棄事件がある。そのうちの二名があいりん地域の日雇労働者であった。

この事業所に関する労働相談は、九九年一月頃からセンター労働相談係の窓口でも聞いていたため、事業所に対して、日雇雇用保険印紙購入通帳を地元の職安で交付すること、さらにセンターへの求人登録を行い、労働基準法を遵守して求人活動をするよう促し、賃金未払いについても支払いを行うよう連絡をしていた。しかし、労働相談が激増したため、あいりん職安や大阪南労働基準監督署に通報し、地元の管轄職安や労働基準監督署とも連携しながら、センター内に就労を注意する啓発文書を掲示した。その後、事件が発覚し、賃金未払いの状況が続いた。そして、問題の解決のため管轄労基署の助言や指導により「賃金の支払いの確保等に関する法律」に基づき、立替え払いの手続きの助言を行った。その結果、本件は六年間に、二一八件の相談を受け、一九二件の終結をみた。

個人請負型労働（二人親方）
二〇一二年一月に出された「社会保険の加入に関する下請指導ガイドライン」には、「事業主が労務

関係諸経費の削減を意図して、これまで雇用関係にあった労働者を対象に個人事業主として請負関係を結ぶことは、たと

え請負形式であっても実態が雇用労働者であれば、偽装請負として職業安定法等の労働関係法令に抵触するおそれがある」と明記されている。にもかかわらず、これまで労働相談や事業所指導、技能講習受講相談においては、次のようなケースが発生している。①雇用保険料や労災保険料等の法定福利費の負担軽減を理由に日雇労働者をあえて「二人親方」として現場に入れる、②本来は日雇労働者を雇用したいが、職安での日雇雇用保険加入手続きが厳格化され、適用事業所にならないので、「二人親方」として現場に入れる、③「一人親方」だが日雇労働者等技能講習を受講できるかといった問い合わせがある場合、「請負契約を締結しているか」「現場で指揮命令を受けているか」「現場で使用する材料や機材は自己負担で用意するか」等の質問をすると、ほとんどの相談者は、「一人親方」の定義に該当せず「労働者」である、ことが判明した。

雇用管理改善事業

厚生労働省は二〇一五年度から実施した「人材不足分野における人材確保のための雇用管理改善促進事業」を開始し、雇用管理アドバイザーによる支援を実施するなど、建設業の雇用管理改善を進める施策が展開された。

西成労働福祉センターでは、二〇一七年度に大阪労働局の委託事業として本事業を受託した。「啓発実践推進委員会の開催」「普及・啓発のためのリーフレット作成、配布」「雇用管理改善の取り組み事例を紹介する事例集の作成」を行った。この事例集には、事業所訪問や事業所指導及び助言を試みた事業所二〇社のうち一五社の事例を掲載した。

労働条件監視機能

あいりん地域の日雇労働市場における職業紹介は、一九六一年八月一日に発生した第一次釜ヶ崎暴動を契機として、いわゆる青空労働市場において行われていた雇用

環境の不明確化を改善するため、労働福祉業務を担う西成労働福祉センターが設立され、今日に至っている。特に一九七〇年一月一日には、あいりん総合センターが開設され、その中にあいりん職安と西成労働福祉センターが入った。あいりん職安は、アブレ手当の支給等に関する雇用保険取扱い業務を中心に行うことになる一方、職業紹介業務は「相対方式」と西成労働福祉センター事務所内の窓口紹介で対応した。

この「相対方式」においては、西成労働福祉センターは、雇用事業所を登録させ、事業主や求人担当者に対して、早朝の巡回業務で労働条件や求人情動の把握を行なう一方、「プラカード」の発行による労働条件の明示やこれまでに触れてきた様々な雇用改善に関する業務を実施してきた。このことは、七六年五月に施行された「建設労働者の雇用の改善等に関する法律（建労法）」に定められた「特別地域」による建設労働者の募集方法に明記されている事項の運用という形で、現在もあいりん職安が行うことになっている業務を西成労働福祉センターが実施している。

① 建労法施行規則第三条には、厚生労働省令で定める区域である西成区で、建設業の求人が求人者を直接行う場合は、あいりん職安が発行する「建設労働者募集従事者証（同法施行規則第四条）」が必要とされている。但し、本条には記載されていないが、西成労働福祉センターに求人登録（日雇雇用保険等適用事業所を登録要件としている）し、求人募集を行っている求人者は、募集従事者証の発行は不要という取扱いとなっている。

大阪府の提案 と国の考え方

二〇二二年九月一日、西成労働福祉センターは、大阪府から「早朝の巡回業務及び窓口での日雇求人者の紹介業務（仮移転事務所における紹介システムによる）の見直し」を二〇二三年四月から実施するよう提案された。その後、西成勞

働福祉センターは、大阪府との協議において、①早朝時の事務所窓口での職業紹介の廃止、②外周の巡回業務の毎月期間限定的な実施、③あいりん職安との役割分担の明確化を行う、という考えを示した。一方、二〇二三年二月二七日に開催されるあいりん地域まちづくり会議の労働施設検討会議で、「はたらく」を支援する今後の方向「多彩なチャレンジができるまちの就労支援の拠点を目指して」を公表することになった。

西成労働福祉センター労働組合は、西成労働福祉センターと協議を続ける中で、次のような事項を要請した。

① 府及び西成労働福祉センターの提案では、事業所との接触が断たれることにより、労働条件の明示や労働者の募集形態等が確認できず、事業所との意思疎通がなくなるため、早朝の外周指導業務は従来の頻度で行うこと、② 本来、国は外周指導を行うべきと考えるが、それを実施しない場合、引き続き西成労働福祉センターが行うべきである、③ 「相対方式」による就労は、西成労働福祉センターが事業所に労働条件明示を促し、把握していた場合でも、職業紹介に当たらないというのが大阪労働局の見解である。しかし、西成労働福祉センターでの早朝時の窓口紹介があいりん地域で唯一の職業紹介の機会ととらえている。そこを閉所することは、求職相談や現金求人者の紹介を放棄することであり、初めてあいりん地域に求職活動を行う人や就職困難者に対するフォローができなくなるため、安心して就労できるように早朝窓口の維持を求めた。

また、府の提案が実施された場合、西成労働福祉センター労働組合は、先の事項を府へ要請すると共に、国（大阪労働局）に対して以下の要請を行うことを検討した。

① 西成労働福祉センターが早朝の職業紹介業務のうち職業紹介及び

求職相談を実施しなくなった場合、これまで西成労働福祉センターが実施してきた就労の正常化（旧あいりん総合センター周辺の求人状況の把握、求人受理や事業所指導）をあいりん職安は実施するのか、②建労法上の特別地域での募集方法と西成労働福祉センターへの事業所登録についての解釈等の変更の有無、等を問うた。

しかしながら、前述のあいりん地域まちづくり会議の労働施設検討会議において、複数の委員から異論が出たため、三月二〇日に府は正式にこの提案を撤回し、西成労働福祉センターも現状どおりの業務を行うことになった。

(18) 二〇一九年四月から西成労働福祉センターでは、仮移転先において、早朝五時から求人車両の駐車場所を設置したことに加えて、システム化を導入した。求人受理を行った事業所の求人はモニターに掲示され、求職相談等も行いながら紹介票を発行する形で職業紹介を行っている。

(19) 事業対象を建設日雇労働者から多様な生活困窮者層への支援に移行し、「求人情報内容の充実」「専門チームによる就労正常化の取り組み」「総合受付窓口の設置」等を行う今後の方向性をまとめたもの。

〈海老一郎〉

〔記〕

筆者は一九八一年四月から二〇二四年三月まで西成労働福祉センターに勤務していた。

付属DVD収録：〔付表8～22〕、〔付図7〕

本文と付属データに以下の誤記がありました。誠に申し訳ございません。

頁	段	行	誤	正
649	上	3	二〇〇八年十月の世界同時不況（リーマンショック）	二〇〇八年九月の世界同時不況（リーマンショック）
652	下	5	「有識者座談会」を設置した二〇一二年一	「有識者座談会」を設置した。二〇一二年一
※657頁上段21行め 付属DVD収録：〔付表8～22〕〔付図7〕は原本に付属しているものの図表番号です。本抜き刷りに付属のDVD収録データの図表番号は〔付表1～15〕〔付図1〕となっています。				
付属データ 表7			ケース番号1・9・10・11・15に記載している「就労支援C」「自立支援C」は「ホームレス就労支援C」「ホームレス自立支援C」です。	