

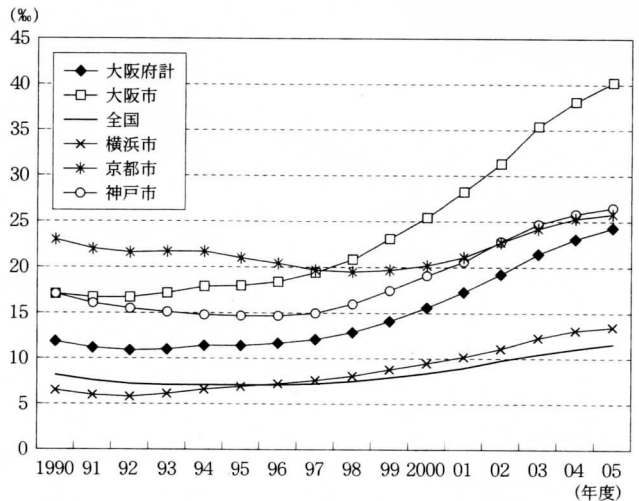
一、生活保護

一九九〇年代半ばから、大阪においては、景気の停滞や高齢化を背景として、生活保護をはじめとする所得保障の施策は量的にも質的にも重要性を増してくる。ところが、同時期に危惧され喧伝されるようになった財政破綻は、むしろそれを抑制する力として働いた。なお、報道等にも限り、生活保護それ自体については、たとえば北九州市におけるような極端な抑制策はとられずに済んでいるように思われる一方で、野宿生活をめぐっては行政にも司法にもあまり他に類をみない事例がみられる。また、同様に重要性と財政問題の二律背反が議論の焦点になっているものの代表に医療サービスへのアクセスがあるが、それについても後退と辛うじて維持されているものの両者がみられる。いずれの分野についても、この時期の多様な運動団体の取り組みには触れることができなかったが、必要性和支出削減という相反する流れを念頭において状況を描写しておくことにする。

1 保護率の動きと単身高齢世帯の増加

〔図27〕にみるように、人員ベースの保護率が全国平均で上昇に転じるのは一九九七（平成九）年度のことである。これが、大阪市では九三年度、大阪府を除く大阪府では九四年度といくぶん早い。保護率の上昇に転じる時期が九三年度である点はたとえば横浜市も同様であるが、横浜市は九五年まで保護率が全国平均を下回っているなど、様相

〔図27〕 保護率の推移



出所：厚生労働省『社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）』各年

は大阪市とずいぶん異なっている。

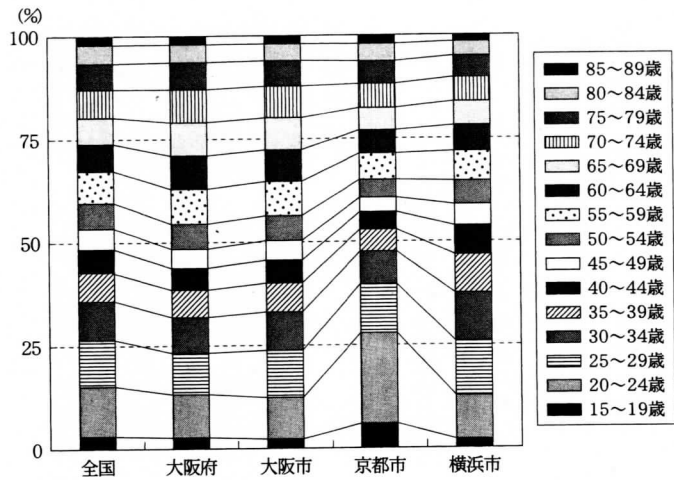
インナーシティ問題

大阪市における保護率のこのような動きについては、もちろん釜ヶ崎に代表される不定住者の存在は無視できないが、より一般的な問題としてよく

指摘されるのがいわゆるインナーシティ問題である（福田弘「大阪市における都市経営の転換と都市自治の再生」『市政研究』05年秋号）。すなわち、中心市街地の空洞化にかかわる人口構成上の現象として、子育て世代が減り、高齢者が増加する。しかもその高齢化は、農村地域と異なり、もとより世帯人員の少ない環境で生じるから、独居老人の急激な顕在化につながるというわけである。

ちなみに、全国的な傾向として、単身世帯が生活保護受給者に占める比重は一九九〇年代に七〇%を超えた（厚生労働省「社会福祉行政業務報告」）。このように、単身でありかつ高齢であることはいろいろ

〔図28〕 単独世帯の年齢階級別比重



出所：総務省『国勢調査報告』2005年

り暮らしであり、その人口比は一九・五%と二割近い。大阪府ではこれが約八八〇万人中一一五万人で二三・一%となるが、それでも全国の一・三%を上回る。それについて、大阪府と大阪市における「一人の一般世帯（単独世帯）」の年齢分布の特徴をみようとするものが〔図28〕である。一五歳以上九〇歳未満の単独世帯について、五歳ごとの年齢階級の比重を表したもので、比較のために全国、京都市、横浜市の数値も拾った。そうすると、この年齢構成のなかで中位にくる年齢は、大阪府で五〇歳以上五四歳未満である。大阪市も大阪

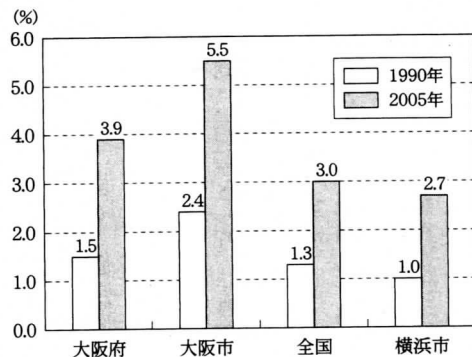
な意味でその生活基盤の脆弱さと関連が深いから、大阪府と大阪市についてその人口構成上の傾向を検証してみよう。

まず、二〇〇五年の国勢調査によると、大阪府では、人口約二六三万人のうち、「一般世帯」でも約五万人がひと

府全体に準じる分布を示す。若い学生が多いと予想される京都市は極端だとしても、この中位の年齢が大阪府は全国より一階級ぶん、また、横浜市より二階級ぶん高齢側に寄っていることがわかる。もつとも、この図からは、大阪全体について全国より高齢の単独世帯のウェイトが高いといえるのみである。

そこで、〔図29〕によってここ一五年間の変化をみてみよう。六五歳以上の単独世帯人口の総人口に対する比重を、同じ国勢調査の一九九〇年の結果と比較した。その比重は、横浜市の二〇〇五年の数値が大阪市の一九九〇年の数値を少し上回るだけであり、大阪府では早くからひとり暮らしの高齢者が増加傾向にあったことがわかる。

〔図29〕 65歳以上の単独世帯の対人口比率



出所：『国勢調査報告』各年

2 「施設等の世帯 その他」の人員数

不安定居住者数の把握

一般的なインナーシティ問題とは別に、高度成長期以来日雇労働者が多数居住してきた釜ヶ崎（あいりん地域）の存在も大阪府における貧困の形態を特徴づけていることは、いうまでもない。これを人口統計の側面からかき見ることの

できる指標が国勢調査における「施設等の世帯 その他」である。そもそも、さきにもみた同調査の「一般世帯」とは「住居と生計を共にしている人々の集まり又は一戸を構えて住んでいる単身者」や、下宿人、寄宿舎、あるいは社員寮の居住者などをさす。その一方、そうでない世帯である「施設等の世帯」は、寮や寄宿舎に居住する学生や生徒をはじめ、病院、社会福祉施設、自衛隊営舎、刑務所等に入っている人たちなどである。そのうちで、さらに「その他」として分類されている項目が「定まった住居を持たない単身者や陸上に生活の本拠（住所）を有しない船舶乗組員など」に関する世帯数と世帯人員の数値である。

この分類項目は、一九八〇年頃まではある程度含んでいたと考えられる船上生活者を別にする、多くはドヤ、すなわち簡易宿所（簡易旅館）で暮らす人や、路上生活者で構成されていると推測される。もともと、他の分類に入れられない居住様式のための分類項目であるから、実際に安定的な住居のない人々を把握するためにはあくまで便宜上の数値にすぎない。けれども、厚生労働省による「ホームレスの実態に関する全国調査」のように路上生活者を数えること自体を目的とする調査が全国規模で実施されていなかった九〇年代からの傾向をみるには、この指標もある程度参考になろう。

なおウエイトの高い大坂 まず、「表29」は「施設等の世帯 その他」の世帯人員数とその対人口比について、一九九〇年からの推移をみるものである。比較のために東京都区部と横浜市に

ついても示した。それによると、実人数こそ大坂市は減少傾向であるが、それでも他地域とくらべて高い数値を示していることがわかる。つぎに「表30」は、やはり「施設等の世帯 その他」の世帯人員数、その分布の偏りに主眼をおいてみるものである。府内については

二〇〇五年時点で人員数の多い行政区または市町村の上位二五地域について一九九〇年からの実人数の推移と、比較のためにバブル経済前の一九八五年における上位二五地域を示した。また、偏りの度合いを端的にみる指標として、地域別の府内における比重（パーセント）の標準偏差を各年について示してある。ちなみに、表示した地域数が二五なのは、この一五年間に五〇人以上という数値のみられた地域が、二〇〇五年時点の順位で二四位の東大阪市までだったためである。

「表30」からわかることとして、第一に、一九九〇年代における大阪府あるいは大阪市への偏在は、あまり弱まっていない。二〇〇五年時点で大阪府の比重が全国の二六・〇％であり、またそのうち九三・三％が大坂市であるから、人口規模で全国の四分の一にも満たない大阪府に全国の四分の一の「施設等の世帯 その他」の人々が居住していることになる。しかもその大半が西成区に居住している点にも変化はない。

第二に、大阪府の近畿圏内における比重についても、二〇〇五年に七七・五％が分布していることからみて、九〇年代以降の偏在は維持されているとみてよい。なお、兵庫県の比重をみておくと、八五年と九〇年代の数値の動きは大阪府と対照的である。なかでも九五年の数値はおそらく震災の反映で上昇したものである。

〔表29〕 「施設等の世帯 その他」の世帯人員数と各都市における対人口比

(単位:人、%)

年	1990	1995	2000	2005
大 阪 市	18,194 (6.9)	15,122 (5.8)	17,145 (6.6)	11,064 (4.2)
東 京 都 区 部	10,382 (1.3)	9,403 (1.2)	9,028 (1.1)	6,464 (0.8)
横 浜 市	5,619 (1.7)	6,603 (2.0)	6,810 (2.0)	6,883 (1.9)

出所:〔図29〕と同じ

〔表30〕 「施設等の世帯 その他」の大阪府内における世帯人員数(人)と府内比重(%)
(2005年と1985年の上位25地域)

年	1985		1990		1995		2000		2005		
全 国	92,080	—	67,726	—	66,257	—	60,076	—	45,636	—	
大 阪 府	15,052	—	19,144	—	15,752	—	18,124	—	11,858	—	
対全国比重(%)		16.3		28.3		23.8		30.2		26.0	
対近畿比重(%)		59.8		76.0		72.0		80.0		77.5	
兵 庫 県	3,030	—	1,792	—	1,843	—	1,331	—	1,210	—	
対全国比重(%)		3.3		2.6		2.8		2.2		2.7	
対近畿比重(%)		12.0		7.1		8.4		5.9		7.9	
大 阪 府 (再掲)	15,052	100.0	19,144	100.0	15,752	100.0	18,124	100.0	11,858	100.0	
大 阪 市	13,510	89.8	18,194	95.0	15,122	96.0	17,145	94.6	11,064	93.3	
1985年の上位地域			2005年の上位地域								
西 成 区	11,773	78.2	西 成 区	17,133	89.5	13,752	87.3	13,215	72.9	9,424	79.5
浪 速 区	457	3.0	天 王 寺 区	149	0.8	188	1.2	699	3.9	354	3.0
吹 田 市	407	2.7	北 浪 速 区	194	1.0	103	0.7	415	2.3	318	2.7
東 淀 川 区	320	2.1	浪 速 区	141	0.7	497	3.2	840	4.6	183	1.5
泉 南 市	230	1.5	中 央 区	129	0.7	215	1.4	1,001	5.5	181	1.5
東区+南区(現中央区)	227	1.5	泉 南 市	239	1.2	318	2.0	259	1.4	156	1.3
天 王 寺 区	183	1.2	茨 木 市	3	0.0	18	0.1	13	0.1	103	0.9
岸 和 田 市	172	1.1	住 吉 区	28	0.1	4	0.0	216	1.2	84	0.7
北 大 阪 市	157	1.0	東 淀 川 区	72	0.4	21	0.1	43	0.2	82	0.7
東 堺 市	118	0.8	岸 和 田 市	177	0.9	13	0.1	201	1.1	74	0.6
堺 阿 倍 野 区	91	0.6	堺 市	48	0.3	58	0.4	159	0.9	69	0.6
阿 倍 野 区	83	0.6	堺 島 区	8	0.0	1	0.0	114	0.6	68	0.6
生 野 区	67	0.4	阿 倍 野 区	47	0.2	112	0.7	182	1.0	64	0.5
枚 方 東 野 市	56	0.4	淀 川 区	31	0.2	43	0.3	95	0.5	59	0.5
大 交 野 市	55	0.4	高 石 市	3	0.0	36	0.2	19	0.1	55	0.5
西 淀 川 区	51	0.3	住 之 尾 市	8	0.0	56	0.4	60	0.3	54	0.5
豊 中 本 町 市	45	0.3	八 豊 中 市	31	0.2	0	0.0	68	0.4	48	0.4
島 高 港 市	42	0.3	西 生 野 区	11	0.1	9	0.1	20	0.1	45	0.4
高 槻 市	37	0.2	西 野 区	42	0.2	37	0.2	87	0.5	42	0.4
港 木 市	36	0.2	守 口 市	19	0.1	2	0.0	18	0.1	36	0.3
茨 富 田 林 市	34	0.2	守 口 市	11	0.1	20	0.1	1	0.0	35	0.3
富 田 林 市	32	0.2	寝 屋 川 市	14	0.1	27	0.2	30	0.2	34	0.3
淀 川 区	32	0.2	港 大 阪 区	92	0.5	40	0.3	15	0.1	33	0.3
守 口 市	31	0.2	港 大 阪 市	67	0.3	8	0.1	24	0.1	29	0.2
守 口 市	26	0.2	泉 大 津 市	0	0.0	1	0.0	31	0.2	27	0.2
府内地域の比重値の標準偏差	9.6		11.0		10.7		9.0		9.8		

注：堺市には旧美原町を含む。大阪府の対近畿比重の「近畿」は、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山の6府県の合計。
出所：〔図29〕に同じ

ところで、雇用基盤の弱体化などからみれば大阪府以外への分布の拡散が推測されるところだが、それをこの分類項目の数値で確認するには慎重な検討が必要である。というのも、「施設等の世帯 その他」には宗教施設の宿坊のようなものも含まれるためだ。近畿圏の典型例としては、千人をこえる人員数の計上されている奈良県の天理市などがある。

絶対数の減少と分散のきざし

さて、大阪府内に目を移して、第三に「表30」からわかるのは、実人数で二〇〇〇年から二〇〇五年までに大幅な減少がみられることである。これには、西成区や中央区をはじめとする大阪市内の各区の減少が大きく反映している。なお、その減少傾向については、「表31」にみられるとおり、二〇〇三(平成一五)年年初回調査の行われた厚生労働省の調査結果も同様の傾向を示している。

また「表30」から第四にわかることは、分布の集中度合いについて一定の傾向よりもむしろ増減の波があることである。具体的にいえば、大阪府内における大阪市への集中、あるいは西成区への集中は、とりわけ九〇年から九五年度に強まった後、二〇〇〇年にくぶん弱まり、以降はどちらかといえば八五年頃の水準に戻りつつあったようである。このことは、やはり九

〔表31〕 厚生労働省調査による
野宿生活者数

(単位:人)

調査年	2003	2007	2008
大阪府	7,757	4,911	4,333
大阪市	6,603	4,069	3,647
堺市	280	133	96
高槻市	41	19	20
東大阪市	90	89	75

出所: 厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査(概数調査)結果」
2008年

に分布数の明らかに増加しているところもある。この増加傾向のほうは、おそらく「大阪府ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」(二〇〇四年四月)が「周辺部とりわけ大阪市隣接地域での増加が顕著になっています」(三頁)としているのと関係が深いはずであり、今後注目しておく必要がある。

3 不定住者減少の背景

従来、大阪市の西成区などでは横浜市などと異なり、いわゆる「ドヤ保護」、つまり居宅保護あるいは現住地保護が実施されてこなかった。すなわち、簡易宿所を現住地とみなして生活保護の対象にするという扱いをせず、基本的には保護施設への入所によって生活保護の対象としてきたのである(上畑恵宣「ドヤ街における公的扶助—東西比較論—山谷・寿と釜ヶ崎・笹島—」『密教文化』第一九二号、一九九五年)。ところが一九九〇年代半ばでも同市の保護施設の総定員は二千人台前半

〇年と九五年に大きな値を示した標準偏差の動きにも現れている。

さらに、この第三および第四の点との関わりでは、「表30」では堺市をはじめ泉南や岸和田のように比較的継続的に分布数の上位を占めている泉州地域の各市がみられる。その一方、茨木市、八尾市あるいは豊中市のように、九〇年代に比べて二〇〇〇年や〇五年

でつねに満員状態になっていた。

そこで、いわば代替的に医療扶助にもとづく入院をつうじて雨露をしのげるようにするという便法もよく用いられることになる。病院側からみると医療扶助による不定住者の受け入れは満床が維持できるように医療費をとりはぐれないため、職員水増しなどで摘発を受けた後廃業に至った住吉区の安田病院と系列病院に限らず、「行路病人専門病院」とでも呼べる病院が府内にはいくつもある状態だった(「朝日」'97・6・26)。その意味では行政と一部病院の間に相互依存関係があったといえる。

このような構造で生活保護が不定住者に適用されていると、疾患がなければ生活保護の対象にならず、これが治ったり慢性化したりすると再び路上に戻るといふ繰り返しになりがちである。それに対し、さきの「表29」から「表31」でみられるように、大阪市内のいくつかの行政区で不定住者の分布を示す数値はたしかに減少した。その背景としてはいくつかの要素が考えられる。これを西成区についてみてみよう。

定住型世帯への移行

西成区では「不定住者」が相当数「定住」型の「一般世帯」に移行した。具体的にいうと、二〇〇五年に西成区内に住む六〇歳以上の居宅の生活保護受給者一、二四五人を対象として調査した「西成区生活保護受給者聞き取り調査」(以下「西成調査」と略)によれば九八年から〇五年にかけて居宅保護の受給を開始した人が八六%を占める。つまりドヤや野宿から定住型の生活に移行した人が約千人いるということである。ちなみに「野宿生活経験・あいりん地域との関わりがともにある人」の比重は三二%である。

この移行の背景には、第一に、行政上の運用の変化がある。まず、

九〇年代終盤になって、保護施設の満員状態が指摘されたり（たとえは連合大阪・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」連合大阪、一九九八年）、大阪弁護士会から勧告が出されたりするようになった。後者は一九九九年三月一九日のもので、施設入所中心の運用に対し、「保護受給権の侵害で、こうした対応は継続的かつ組織的になされてきたと推認される」と是正を求めたものである（「朝日」99・3・20）。

その後、大阪市の野宿者に対する生活保護行政は結局居宅保護には転換しなかったが、後述する佐藤訴訟の影響もあって、賃貸住宅への入居のための敷金支給には相当な変化があった。「西成調査」の時期区分に依拠して経過をみると、九八年には病院退院者に対する敷金の支給が始まり、路上と病院を行きつ戻りつする循環に一定の歯止めがかかりだす。さらに、〇〇年には施設退所者に対する敷金の支給が行われ、また、佐藤訴訟の大阪府敗訴後の〇三年には野宿生活・簡易宿泊所生活の状態から施設等を経ないでも敷金の支給が行われるようになっていく（大阪市健康福祉局保護課・西成区保健福祉センター実施、調査設計分析：大阪就労福祉居住問題調査研究会「大阪府西成区の生活保護受給の現状（西成区生活保護受給者聞き取り調査の概要）」八頁）。

移行の背景の第二は、九〇年代後半から簡易宿所の転廃業が相次ぐようになったという事情である。生活保護受給が「アパートやマンションの住人なら認められることに目をつけた」簡易宿所の経営者たちによって、九三年から二〇〇八年までの一五年間に賃貸マンションやアパートが七二棟（計六八三〇室）生まれたという（「朝日」08・9・27）。もっとも、全国的にはいわゆる貧困ビジネスの一種として、アパートの居室を提供して生活保護を受けさせ支給額の多くをマージンとして回収するものもある。

佐藤訴訟と厚労省通知

一九三二年生まれの野宿生活者である佐藤邦男は、生活保護による二度の施設入所を経験しながら、難聴で施設内での意思疎通が困難なため、みずから退所して野宿に戻っていた。そこで九七（平成九）年一〇月の保護申請のときには入所（収容保護）ではなく居宅保護を求めるとする。ところが大阪市立更生相談所は「入所」の決定を行い、またそれへの不服審査請求を大阪府は棄却した。そのために同人が大阪市立更生相談所などを相手取って起こした行政訴訟が「佐藤訴訟」である。

この「平成一〇（行ウ）七一 生活保護開始決定取消等請求事件」の判決は二〇〇二（平成一四）年三月二二日に大阪地裁であり、原告が勝訴した。「現に住居を有しないとの一事をもって居宅保護を行うことができないと解すべきでない」などの見解のほか、居宅保護の場合に必要な敷金についても直接支給をして居宅を確保させることができるという判旨もある。これを不服として大阪市立更生相談所は控訴したが、〇三年一〇月三日に控訴棄却の高裁判決があり原告が断念されたため地裁判決が確定している（全国生活保護裁判連絡会のホームページ http://www7.ocn.ne.jp/~seho/satoh_kommentar.html）【朝日】02・3・22、小久保哲郎「ホームレス支援は居宅保護が原則」『賃金と社会保障』一三五八号（03・11月下旬号）による）。

ところで、この高裁判決の三カ月前に厚生労働省から出た通知が「ホームレスに対する生活保護の適用について（平成一五年七月三日）（社援発第〇七三二〇〇一号）」である。「考え方」として「ホームレスに対する生活保護の適用に当たっては、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ないことに留意」という文言がみられるほか、「保護開始時において居宅生活が可能と認められた者であって、公営住宅への入居ができず、住宅を

確保するため敷金等を必要とする場合」については敷金を支給しても差し支えないことが示されている。したがって二〇〇三年は、判例と行政上の通知の両面で、野宿者の居宅保護への円滑な移行を後押しする決定が出た年といえるだろう。

ホームレス自立支援法と公園からの立ち退き

さきに述べた大阪地裁および高裁の判決や、厚労省の新たな通知の背景には、九〇年代後半から表面化してきたホームレス問題が事実認識としてあっただろう。だが、より直接的には、そうした事態の深刻化を受けて二〇〇二年に施行された「ホームレスの自立の支援に関する特別措置法」に立脚したものであったと考えてよい。たとえばこの法律にもとづいて地方自治体は「実状に応じた施策」を策定せねばならなくなつたので、大阪市は〇四年三月に「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」を、大阪府は同年四月に「大阪府ホームレスの自立の支援等に関する実施計画」を、各々期間五年で定めている。また〔表31〕に用いた厚生労働省調査も同法にもとづくものである。

ところが同法については、施行当初から「公園などを占拠した人々の強制排除には法的根拠ができた」（朝日）^{02・8・1} という懸念があった。それにあたるのは次の条文である。

（公共の用に供する施設の適正な利用の確保）

第十一条

都市公園その他の公共の用に供する施設を管理する者は、当該施設をホームレスが起居の場所とすることによりその適正な利用が妨げられているときは、ホームレスの自立の支援等に関する施策との連携を図りつつ、法令の規定に基づき、当該施設の適正な利用を確保するために必要な措置をとるものとする。

もつとも、それ以前から行政による公園からの強制的な立ち退きは何度も繰り返されている。たとえば東住吉区の長居公園では、二〇〇〇年一〇月五日、一時避難所への入居を拒否した野宿生活者のテントについて、大阪市が「拒否しても強制撤去はしない」と表明（朝日）^{00・10・6} した四カ月後、支援団体の設置したテントが強制撤去されている（朝日）^{01・2・8}。〔表30〕において東住吉区の「施設等の世帯 その他」の世帯人数が二一六人となった国勢調査の基準日は二〇〇一年一〇月一日だから、このときの撤去と一時避難所の設置が〔表30〕における五年後の減少にも反映していると考えられる。ちなみに「長居仮設一時避難所」は二〇〇二年二月開設、〇三年三月二日閉所である（大阪市「大阪市野宿生活者（ホームレス）の自立の支援等に関する実施計画」二〇〇四年、六頁）。

長居公園ではその後も、〇七年夏の「世界陸上」（第一回IAAF世界陸上競技選手権大阪大会）に先立って大阪市が「自立支援センターや一時避難所への入居を促」している（朝日）^{07・1・23}。また同じく大阪市により、中央区の大坂城公園や西区の鞆公園でも〇六年一月に大規模な撤去が行われている。そのほか、公園での居住をめぐる手取って起こした訴訟において、〇六年一月二七日の大阪地裁判決で公園を住所と認められたものの、翌〇七年一月二三日の大阪高裁判決で逆転敗訴した。

脱野宿の過程と中間施設

以上のようなせめぎ合いにも現れているが、ホームレス問題を語る視点が「脱野宿」に偏りすぎているという指摘は、以前からある。その背景には、いわば野宿をする自由の肯定もさることながら、居宅へ移行するうえで必要となる就労支援等も含めた施策が未整備ななかで、単に都市の美化やイベ

ントのために野宿生活者を排除しようとする流れに加担することへの警戒感があるといつてよい(たとえば山口恵子「何のための「ニーズ把握」なのか―大規模「大阪調査」「東京調査」を読む」「寄せ場」第一四号、れんが書房新社、二〇〇一年、および、『朝日』07・1・23)。

ただし実態は、野宿継続で自立か、脱野宿か、というように二分し得てとらえられないようだ。たとえば、さきの西成調査を設計分析した大阪就労福祉居住問題研究会の分析によれば、ホームレス対策施設や宿泊所、あるいは病院といった「中間施設の利用が、即、居所の確保につながっているわけではなく、利用を重ねた結果として、居所を獲得している状況がうかがわれます」(虹の連合『二〇〇六―二〇〇七も一つの全国ホームレス調査へホームレス「自立支援法」中間年見直しをきっかけに』(二三頁)という。このことを逆の面から述べたものとして、さきの大阪城公園と韮公園の強制撤去のその後を描写した「テント強制撤去の野宿者、散った先も公園 市施設への入居はゼロ」(『朝日』06・1・31)という記事もある。つまり、無理に追い立ててもそれが居宅の確保につながるわけではないということであり、このことが逆に、「中間施設」の重要性を浮き彫りにしている。ちなみに、〇四年三月策定の「大阪市野宿生活者(ホームレス)の自立支援等に関する実施計画」に列挙されている既設の「中間施設」の主なものはつぎのとおりである。

- ・自立支援センター(大淀、西成、淀川の計三カ所)・総定員二八〇人。住所、食事の提供、健康相談、公共職業安定所と連携して職業相談および紹介。
- ・仮設一時避難所(西成、大阪城の計二カ所)・総定員五〇〇人。野宿生活者の支援、「公園管理の適正化」の推進、公共職業安定所と連携して職業相談および紹介。長居は前述のとおりすでに閉所。

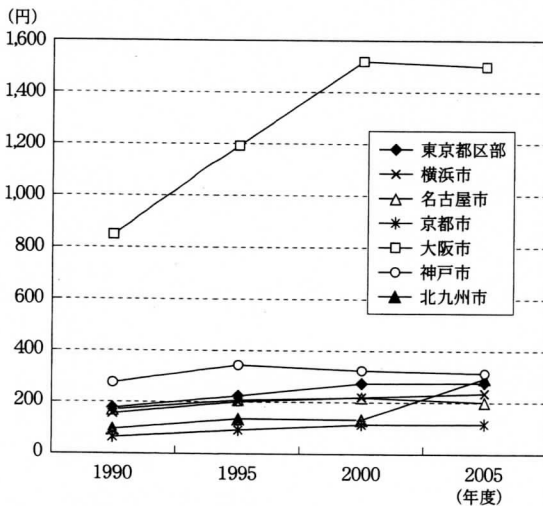
・臨時夜間緊急避難所(夜間シェルター)(あいりん、萩之茶屋の計二カ所)・総定員一〇四〇人。あいりん日雇労働者に対し、宿泊場所の提供、地域の福祉の向上と安定を図る。

・生活ケアセンター・総定員二四四人(うち女性対象二〇人)。高齢・病弱の野宿生活者が短期間入所。

住宅扶助の増加

九〇年代末から二〇〇三年頃にかけて、不定住者が以前に比べて居宅保護を受けやすい環境に変わってきたことはこれまでに確認できた。ここでは、財政面からそれに対する大阪市の姿勢の転換を端的に物語るものとして(図30)を示す。『大都市比較統計年表』によって生活保護にかかわる「施設事務費」の値を五年ごとに拾い、その年の各市の国勢調査人口一人あたりで推移をみた。元来

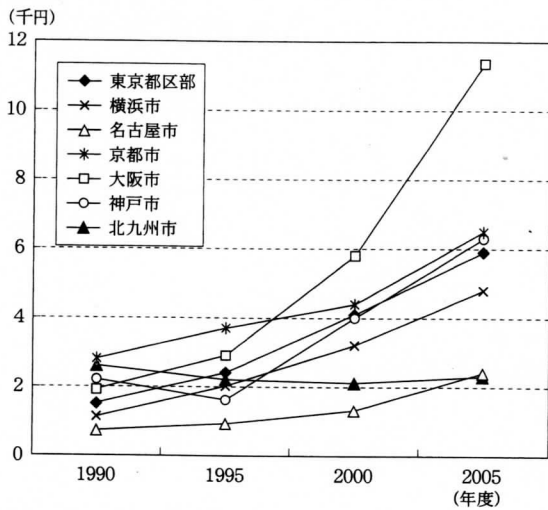
〔図30〕 都市人口あたりの施設事務費の推移



出所:『大都市比較統計年表』各年

大都市に比べて突出して高い施設事務費を示す大阪市であるが、二〇〇〇年から二〇〇五年にかけてその数値が従来と全く異なった動きを見せているのがわかる。これに代位

〔図31〕 都市人口あたりの住宅扶助額の推移



出所：〔図30〕と同じ

なお、前述のように生活保護費に占める住宅扶助費は、これでも他都市と比較して中位なのだから、この図の突出ぶりが直ちに大阪市の住宅扶助額が多すぎるなどと結論づけるのは誤りである。居室

するかのようには急激に増加するのが、住宅扶助費である。大阪市の生活保護費に占める住宅扶助の比重は、一九九五年には七・〇％であり、他の政令指定都市と比較すると神戸市について低かった。それが一〇年後の二〇〇五年には一三・四％となり、首都圏各都市ほどではないにせよ、中位の水準となっている（『大都市比較統計年表』）。

人口一人あたりの住宅扶助費をみると、大阪市の変化はさらに歴然とする。〔図31〕に示すとおり、一九九〇年には同市を上回る大都市が複数あったのに対し、さきに示した施設事務費とは逆に、その後の増加は突出したものである。ちなみに、東京都区部や横浜市、それに京都市や神戸市が、水準の差こそあれこの一五年間は相互によく似た傾向を示していることもわかる。

で生活保護を受けるはずの人々がそれに至っていないかというものが九〇年代なのであり、訴訟や運用上の判断の変化、あるいはそれを支えた各種社会運動の相互作用によってようやく他都市に類似したかたちで生活保護が適用された結果として住宅扶助額が多くなっているにすぎない。大阪市の住宅扶助の突出ぶりが示しているのは、住宅にかかわる費用が突出していることではなく、生活保護を受けるべき人々が人口構成上多いということなのである。

4 法外援護の抑制

従来、大阪をはじめとする大都市行政は、生活保護法の枠内でのみ都市問題に対処してきたのではない。ここからは、近年の大阪における財政上の制約のほうに視点を移し、生活保護の外縁でどのような変化があったのかをふりかえる。

福祉見舞金の廃止

大阪府における福祉見舞金は、身体・知的障害者、難病患者、あるいは寝たきりの老人に対して、年末に一人一万円または八千円を支給する制度だった。後述する医療助成の場合と異なり、金額の比較では東京都のほか多くの政令市より見劣りするところが指摘されていた（たとえば大阪府議会平成四年度高齢化問題調査特別委員会議事録'93・2・12-12号）。けれども九六年一月にまとめられた「行政改革大綱」案を受けて、同年に廃止に至る。ちなみに廃止時点で想定されていた対象者は一万人だった。この廃止が、その後につづくさまざまな廃止、縮小のさきがけとなった。

生活困窮者援護費

大阪府では、生活保護基準が一般勤労世帯の消費支出の七〇％程度にまで接近してきたことなどを

理由に、九〇年代末から個人給付の見直しにかかった。その根拠になったものの一つが、大阪府社会福祉審議会による答申である。一九九九年八月付けの「大阪府の福祉施策をこれからの時代にふさわしいものへと再構築していくための、基本的な考え方とその推進施策について——「自立支援型福祉社会」をめざして——」と題されたその答申には、「個人給付的施策への傾斜が大きい」などの指摘がみられる。

このような流れに沿って、一九六〇年代以来長らく法外援護として続けられてきた「生活困窮者援護費」が二〇〇五年度から廃止されるに至った。府内が対象の同援護費には、まず府の単独事業として「長期入院患者見舞金」があった。支給額は夏季三五〇〇円、歳末四〇〇〇円で、二〇〇三（平成一五）年度実績では、夏、冬それぞれ約九千人への総支給額が六八〇〇万円である。また、府内市町に対し補助率二分の一で補助をおこなう「被保護者夏季・歳末一時金」では、同じく平成一五年度実績で各々一・一五世帯について総額五億二二〇〇万円の補助が行われていた（大阪府議会平成一六年九月定例会議事録 一〇月七日〇六号）。

大阪市においても事情は似通っており、生活保護世帯に対する「二重措置」をやめるといふ方針のもとで、生活保護法外の援護策のいくつかが姿を消した。まず、右にみた大阪府の「生活困窮者援護費」による補助の廃止を受けて、「夏期・歳末見舞金」が二〇〇五年度から廃止されている。これは居宅で生活保護を受給する世帯や入院患者に対して見舞金を支給するものだった。そのほか、生活保護世帯や母子世帯を対象とするものとして、「上下水道料金福祉減免措置」が〇六年九月末、「市営交通料金福祉措置」が同一〇月末に、各々廃止されている。まず「上下水道料金福祉減免措置」は上水道については七三年以来、また下水道については七五年以来のもので、基本料金相当額

を減免してきた。つぎに「市営交通料金福祉措置」は、一九七二年一月に同市交通局の地下鉄・バス乗車料金を七〇歳以上について無料とする敬老優待乗車証制度が実施されるのにもなつて開始されたもので、半額で乗車できた（大阪府会平成一八年第一回定例会議事録 三月八日〇三号など）。

モチ代・ソウメ ン代の支給停止

法外援護と類似し、労働政策の性格を併せ持つ施策として、二〇〇四年まで、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」を所持する労働者は、夏・

冬にソウメ代あるいはモチ代を

受給してきていた（片田幹雄「釜ヶ

崎の昭和四〇年代」『大阪社会労働運

動史』第五卷一九四〜七頁、吉村臨兵

「建設」『大阪社会労働運動史』第六卷

一七二頁。夏と冬の平均支給人数

は、ピークが一九八六年の二万二

千人弱であり、一旦減少ののち、

九七年に一万四千人弱まで回復の

後ふたたび減少する（大阪府「あい

りん地区日雇労働者福利厚生措置事

業（いわゆる「モチ代・ソウメ代」）

あり方検討会議資料」二〇〇二年）。

この費用は大阪府、大阪市、およ

び大阪建設業協会の負担による。

その負担割合をたどれば、開始当

初の一九七（昭和四六）年におい

〔表32〕モチ代・ソウメ代支給開始以後の経過

S46. 9.	府の仲介により、福利厚生対策として事業主が措置することに對し、府及び大阪府が助成する制度を創設 【創設時の財源】 府15%、市15%、業界（「大建協」）70%
S49.~50.	府、市、業界（「大建協」）各1/3負担
S51.~	府、市の負担額が「大建協」負担額を上回る。
S54.	業界の不況、会員の不満等から「大建協」の負担を固定 (5,600万円(夏) 2,300万円・冬 3,300万円)
H9.~	措置額を固定(夏 16,900円・冬 18,400円)

出所：「あいりん地区日雇労働者福利厚生措置事業（いわゆる「モチ代・ソウメ代」）あり方検討会議」資料3-1、2002年

てこそ元請団体である大阪建設業協会ぶんが七割だったものの、瞬間に大阪府と大阪市の方が上回るようになった(表32)。したがって、当初は負担割合の面からみても労働者に対する一時金、すなわち間接的ながら賃金の一部という性格を強くもっていたその事業が、その後はより多額を負担している行政側の呼び名である「あいりん地区日雇労働者福利厚生措置事業」の性格を強めてゆく。もつとも、完全に措置事業として解釈しようとするれば、民間企業の業界団体が特定の措置事業に対して毎年まとまった金額を拠出しているという構造になり、それもいくぶん難解な位置づけといえた。

それに関して大阪府は二〇〇二年春、大阪市とともに、労働者側である全港湾建設支部西成分会との間で研究者もまじえた「あり方検討会議」を開設した。同会議では、事業の一方の当事者であった大阪建設業協会の出席は当初から全港湾側が希望していたものの結局かなわず、個人給付をやめて就労支援事業へ転換するという大阪府等の主張と、一時金として拡充すべきとする全港湾側の主張が平行線のまま〇三年に終了するに至る。結局、その議論の経緯とは関わりなく、同事業による支給は二〇〇四年暮れのモチ代を最後に、以後行われていない。

5 医療費の助成とその周辺

医療費助成制度

大阪府内市町村による老人医療費助成制度は、一九七二年、国による老人保健法よりひと足はやく始まった。そして八三年に老人保健法が施行されてからは、同法の対象年齢に達する前の高齢者に対して、医療費の本人負担が助成される

仕組みとして機能していた。すなわち、国の老人保健制度の対象は、当時七〇歳以上および、特定の障害をもつ六五歳以上七〇歳未満の高齢者だった。それによると、たとえば外来診療の本人負担は、薬剤費を別として月額二〇〇〇円以内ですんだ。その対象を、障害をもたない六五歳以上七〇歳未満の高齢者にも拡張していたのが、大阪府内の老人医療費助成制度である。なお、同様の制度は全国二二の都道府県で実施されていたが、所得制限のゆるやかさなどから府内のものもつとも手厚く、その年齢層で七〇歳以上と同じ給付を受けられる人の比重は七割に達した(「読売」⁹⁸・3・14)という。

この助成金の負担は、当初から一定割合を大阪府が市町村に補助するかたちで行われてきた。その負担割合をみると、府対大阪府が三対二、また、府とその他の市町村が四対一である。ところが九八年三月、府議会は、同年一月以降についてこの老人医療費助成を削減することを決めた。それによると、助成の対象は市町村民税の非課税世帯(年間所得二二五万円以下)に限られ、約八割が助成対象からはずれる。それに対する府内市町村の対応は、たとえば大阪市が二〇〇〇年三月まで府からの助成分を肩代わりする決定をしたほか、堺市などでも所得制限を強化する条例改正が先延ばしになった。その一方、府に歩調をあわせて所得制限強化などを一月から実施する条例改正を行ったのは、池田市をはじめ一一市町村、翌九九年から実施する条例改正を行ったのは八尾市をはじめ三市である(大阪府議会平成一〇年九月定例会福祉保健常任委員会議事録⁹⁸・10・14)。

以後この助成とかわるものとしては、二〇〇〇年に介護保険制度が実施され、〇二年に老人保健制度の対象年齢が七五歳まで引き上げられるなど、まず全国的な制度変更がづづいた。その後、〇四年一月には重度障害や特定疾患がない高齢者について府の助成が原則廃止

第九卷執筆者

高松 亨	(大阪経済大学)	第一章第一節・第五節二
明石 芳彦	(大阪市立大学)	第一章第二節一
巖 成男	(京都大学大学院 経済学研究科研修員)	第一章第二節二
廣田 義人	(大阪工業大学)	第一章第三節一
宇仁 宏幸	(京都大学)	第一章第三節二、三
濱本 哲	(ふれあい共生会在宅サービス ステーションもくれん)	第一章第四節一
伊藤 正純	(桃山学院大学 教育研究所名誉所員)	第一章第四節二
大石 徹	(芦屋大学)	第一章第四節三
駒川 智子	(北海道大学)	第一章第四節四
新納 克広	(奈良県立大学)	第一章第五節一
福田 弘	(大阪市職員労働組合)	第一章第五節三
久本 憲夫	(京都大学)	第二章第一節・第二節三
富田 安信	(同志社大学)	第二章第二節一
櫻井 純理	(大阪地方自治研究センター)	第二章第二節二
禿 あや美	(跡見学園女子大学)	第二章第二節四
水野 有香	(藤田保健衛生大学 非常勤講師)	第二章第二節五
柴田 範幸	(大阪社会運動協会)	第二章第三節一
久保 在久	(労働運動史研究家)	第二章第三節二、三、四
山田 和代	(滋賀大学)	第二章第四節一
泰山 義雄	(北摂地域ユニオン)	第二章第四節二

- 熊沢 誠 (甲南大学名誉教授) 第二章第四節三
- 伊田 久美子 (大阪府立大学) 第二章第四節四
- 服部 良子 (大阪府立大学) 第三章第一節一、二、三・第二節三・第三節七
- 玉井 金五 (大阪府立大学) 第三章第一節四・第四節一
- 宮地 光子 (弁護士) 第三章第二節一
- 神原文子 (神戸学院大学) 第三章第二節一
- 上田 美江 (DVシエルタ) 第三章第二節三
- 木村 涼子 (大阪大学) 第三章第二節四
- 東 裕子 (大阪府教職員組合) 第三章第二節四
- 西村 智 (関西学院大学) 第三章第三節一
- 森 詩恵 (大阪経済大学) 第三章第三節二
- 居 神 浩 (神戸国際大学) 第三章第三節三
- 樋口 明彦 (法政大学) 第三章第三節四
- 山田 國廣 (京都精華大学) 第三章第三節五
- 弘本 由香里 (大阪ガス株式会社エネルギー・文化研究所) 第三章第三節六
- 吉村 臨兵 (福井県立大学) 第三章第四節二
- 和田 長久 (原水禁専門委員) 第三章第五節一
- 大西 祥恵 (大阪府立大学大学院経済学研究科特任助教) 第三章第五節二
- 馬谷 憲親 (自治労大阪府職員労働組合) 第三章第五節三、四

企画委員

玉井 金五

大阪市立大学大学院経済学研究科教授

著書 『防貧の創造』(啓文社)
『社会政策 I・II』(共編 法律文化社)ほか

宇仁 宏幸

京都大学大学院経済学研究科教授

著書 『構造変化と資本蓄積』(有斐閣)
『制度と調整の経済学』(ナカニシヤ出版)ほか

高松 亨

大阪経済大学経営情報学部教授

著書 『日本産業技術史事典』(共編著 思文閣出版)
『戦後日本の技術形成』(共著 日本経済評論社)ほか

服部 良子

大阪市立大学生活科学部准教授

著書 『女性のデータブック』(共著 有斐閣)
『少子化・家族・社会政策』(共編 法律文化社)ほか

久本 憲夫

京都大学大学院経済学研究科教授

著書 『企業内労使関係と人材形成』(有斐閣)
『正社員ルネサンス』(中公新書)ほか

大阪社会労働運動史(第9巻)世紀の交差

2009年11月27日 初版第1刷発行

編者 大阪社会運動協会

(〒540-0031)大阪市中央区北浜東3番14号
発行者 財団法人 大阪社会運動協会
電話 (06)6947-1210

(〒101-0051)東京都千代田区神田神保町2-17
発売所 株式会社 有斐閣
電話 (03)3265-6811 (営業)

印刷 原多印刷株式会社 Printed in Japan

©2009, 大阪社会運動協会
落丁・乱丁本はお取替えいたします
ISBN978-4-641-29915-3
☆ 定価はケースに表示されています