

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）

1、「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「就職に向けた支援」になっている。有効求人倍率が0.5以下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大いに評価できる。

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。だが、「就労＝就職」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極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、現在の正規雇用の在り方では、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そこから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や「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2008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、「直ちには就労自立が困難なホームレス層に対する支援」が打ち出されるようになったが、そこでもまだ「就労とは就職である」という概念からは抜け出せていない。

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

2、高齢者特別就労事業の持つ意味

釜ヶ崎支援機構は、1999年9月に認証された「野宿生活者および野宿に至るおそれのある人々の社会的処遇の改善と自立支援が図られる社会の形成」を目指す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おこなっている。

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形は、日雇労働者の働き方に合致している。毎年西成労働福祉センターに3月から4月にかけて登録した55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り、現在月4回程度の就労で1日5,700円の就労日払い、主に道路や河川・公園や公共施設の除草や清掃作業を行っている。（今年度登録者数2,236人）

この事業は、たとえ月2万円程の収入の提供であっても、それが彼らの命の糧になって

いることは確かである。しかしそれだけではない成果がある。2007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に役立っているかと聞いたところ、複数回答であるが、「2、就労意欲を継続できる」と答えた人が402人(30.7%)、「3、社会に参加しているという感覚をもてる」と答えた人が244人(17.5%)いた。「1、収入を得ることができる」と答えた人が1,054人(75.3%)、これは半ば当然として、「4、仲間と一緒に働くことができる」と答えた人も375人(26.8%)おり、これも大きくは「社会参加意識」といえる。わずか月4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、「8、別に役立っているとは思わない」と答えた人が19人(1.4%)しかい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と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だけの就労支援策だったら、これだけの支持を得ることができただろうか。古い釜ヶ崎の労働者が「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～土曜まで)毎日仕事に出られたが、まじめやからと誘われて常用になったらもたんかった。その日その日を頑張ればいいと思うと次の日も頑張れるが、ずっとそこで責任を持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もて」。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。かつて私も建設日雇の生活も下請職人の生活も経験したが、「もうこの親方の下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」といつも言いながら、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見てきた。

正規雇用拘束されて、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・その現場の終了を目途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形に規定されていると私は考えている。

どのような自立支援策をおこなうにしろ、就労意欲や社会参加意識がなければ、自立に向う土台は整備されず、施策効果は大きく後退する。それは、生活保護を受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拓がったとしても、そこにたどり着く前、そして受給し始めたあとも含めて、就労意欲や社会参加意識を継続していつ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形に最も近い形から始めることによってこそ、効果を高めることができる。

4、正規雇用は目指すべき唯一の道か。

3で述べたことは、何も釜ヶ崎の日雇労働者に限ったことではない。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、私も行政との協働をおこなうときには、「就職に向けての道筋」を述べざるをえない。だが、はっきり言って私は現在の正規雇用こそが就労支援の目指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形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、なまけ者だ」となる。「やむなく正規雇用につ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、2007年に当機構がおこなった「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至った若者への就労支援のなかで、相談者の声から提示されている。

07年の調査では、正規雇用での退職理由として「過労が原因で退職」「過労による精神疲労で退職」を明確に述べた人が6人。他に「求められる資質とのギャップで退職」が1人、「職務に起因したと見られる病気で退職」が2人と、100人のうち9人は、明確に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。

「サービス残業があり、結局朝4時30分におき、家に帰ってくるのは23時頃で睡眠時間が3、4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2、3日寝ずに仕事をするこゝもあつた」「結局、朝の8時30分から翌朝の4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2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つてもつらかつたし、それがプレッシャーになつた」「関係の機関に変則労働の届けのような書類を出さされ、朝の5:00～夜の11:00ごろまで働いてた。残業手当は出なかつた。月19万ほどの給料だつた」。その中には、「半年間休みがなく、12時間休みなしで働かなければならず、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、12時間働くのはしんどい」と、初職での過酷な労働が、正規雇用につ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。

2009年冬に派遣切りで仕事と住まいを失つて当機構に相談に来た30代半ばの若者も、20代はじめの頃にコンビニで店長として働いたが、長時間労働で2ヶ月以上休みもなく、あまりにも仕事がきつかつたので辞めざるをえなくなり、その後は派遣や非正規を点々とするようになったと話してた。

退職理由に過労働等を明確に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。この現実が問われることなく、その現実に耐え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えた者だけになってしまう。

5、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言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中の重要な要素であることに

変わりはない。当機構は、2005年度よりお仕事支援部を開設して、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始めた。

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・面接の受け方のアドバイス、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までの生活費を援助するための就業支援センター取扱いの「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。

2008年度の新規相談者数は633名で、2007年度より24名増えたが、平均年齢は53歳から51歳へと2歳若くなっている。これは50歳以上の相談者が減って、逆に49歳以下の相談者が20代～40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。特に、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主な支援対象にした市内対策部の相談者の平均年齢は、37歳だった。

一方、就職実績は122人と2007年度より13人減少した。この要因は、昨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最も大きいと考えられる。しかし、例え契約社員・派遣社員・パートなど不安定な立場での雇用であっても、就職していきいたいという人には、その意欲を支え、途中挫折を繰り返しても再び就職自立への道を進めていっている。

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が容易である人たちが、それほど多くはないことも事実である。

昨年度市内対策部では、設置（2008年6月）から今年4月までに、「ネットカフェ生活者」など不安定就労者61人から相談を受けて支援した。直前職は建設日雇が26%、日雇派遣が20%、長期派遣が28%、パート・アルバイトが7%、正社員はわずか5%だった。そのなかで、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見られた相談者は約6割おり、そのうち半分の33%の相談者には実際に受診してもらった。この人たちには、すぐに就職を勧めるのではなく、生活保護を土台にして専門医療とセットした継続的な支援をおこなっている。就労については、アルバイト的なものから始めていったり、当機構などがおこなっている就労創出事業で働いていくことで、自信を回復していく過程を作ることを目指した。その結果、昨年秋頃までに支援をはじめた相談者のうち5人は、アルバイトなどではあるが定着して働き続けている。

6、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・除草等作業をおこなっている。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のが、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。

当機構がおこなっている技能講習事業は、職業安定所等がおこなう職業訓練とは性格を異にしている。職安等の訓練は「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、当機構の技能講習は、「就業しながら技能を向上させ、すぐには就職まで至らなくてもグループ就業等により、自ら仕事を獲得して社会復帰していける道を整える」ことを目的にしている。

自転車リサイクルでは、2008年度は合計16名の就業者が年間444台のリサイクル自転車を製作し、企業や個人・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、今年6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3名の職員とともに、リサイクル事業に携わってきた20代と40代の元派遣・非正規の若年者2名を作業員として雇用するとともに、生活保護を受給しながら作業に従事している人3~4名、雇用に向けて技能講習や研修に入っている若年者3~4名で事業展開を始めている。現在は80台~100台のリサイクル自転車を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来る若年者への就労支援の資源がひろがった。

20代の作業スタッフは、技術を覚えるのも早く、作業速度も速いが、持病があつて作業中に時々休養しなければならない状態になるため、いままで就職しても続けることができなかつた。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状態をつくることのはじめて可能になり、続けていけている。

一方、園芸作業では、技能講習修了者のうち14名が、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、グループ就労の形で樹木・草花への散水、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60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到底できず、「育成に責任を持つ」ことを、また「見る人にとってどう写るか」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、作業員一人ひとりが自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見られていることが、自分自身の中で

作ってしまわざるをえ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、最初は受動的に言われたことしかできなかった労働者が、現在では、例え週に1~2回の作業であってもプロ意識を持って、自ら段取りとやるべき作業・仕上がり具合を考えて、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受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きてくれるベテランも出てきている。

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て、それぞれに適合した就労自立をはたせる道を拓げていくことも重要である。

7、社会資源にあ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、福祉制度にもあてはまる。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ないとするから、「就労自立」施策と「生活保護」施策の間に溝ができ、両方に吸収されない人たちが大量に路上に放置される。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。それと結び付けて、セーフティネットとしての生活保護等公的給付も、住宅扶助単給等分割しての運用も可能とするなどの柔軟な対応をとりう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、国が打出した「住宅手当」の支給や職業訓練中の生活費の支給は、特筆に価する。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せられず、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、就労創出事業と述べてきたように、今ある制度・今ある社会資源に、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おこなうために、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必要がある。

当機構では、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2~3週間の時間を要し、その間に野宿や就労意欲の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。就職に向けた支援か、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には

困難が見られる場合などは、当機構の支援用の居室でしばらく泊まってもらっている。その間に食事または臨時就労を提供し、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おこなっている。そのために、昨年度より釜ヶ崎の内外で 12 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作らなければならなかった。

8、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、今年 6 月に労働団体や宗教団体と共同して大阪市北区で開設した「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。形としては、旧来の施設型ではなく相談センター(支援拠点)のまわりに借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、釜ヶ崎でと同じように、働くリズムと意欲の継続の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なっている。また、生活保護受給など行政の仕組みにのった後も、継続して支援することを目指している。

制度にのせるまでが支援者の役割だとする発想や、社会資源にあわせて支援するだけでは、制度の主な担い手(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、当事者は再び制度からこぼれおちてしまう。「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「制度に乗っけ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。

今求められるのは、それぞれに応じた自立の道を支援するために、自ら社会資源を組み合わせ、なければ作り出し、それを制度へと引きあげようとする取り組みであろう。