

1. あいりん地域の日雇労働市場を考える視点

労働者に建設業などでの日雇仕事を斡旋する「寄り場」は、あいりん労働福祉センター(あいりん総合センター内)¹の1階にあるが、この規模が大きく縮小している。これにともなって、このあいりん地域を拠点に求職活動を行う労働者の数が減少している。この章では、まず、こうした日雇労働市場をめぐる現状を分析する。

次いで、この地域を拠点として仕事と生活を営む日雇労働者の「職業の安定と福祉の増進、生活向上」を目的とした財団法人 西成労働福祉センター(あいりん労働福祉センターの3～4階に設置)の現状を明らかにする。あわせて、あいりん労働福祉センター3～4階には、あいりん労働公共職業安定所も開設されているが、この現状と今後のあり方についても触れたい。

最後に、日雇労働市場の変化のなかで、今後あいりん労働福祉センターはどのような機能を果たすべきなのか、また、その管理・監督に携わってきた(財)西成労働福祉センターの今後のあり方はどうあるべきなのか、これらについて論じていくことにする。

2. あいりん地域日雇労働の現状

(1) あいりん労働対策の制度的枠組み

あいりん労働対策の制度的枠組みを示すと、図16-1のとおりとなる。まず、あいりん地域の日雇労働対策は、「建設労働者の雇用の改善等に関する法律(建労法)」によって規定されている。この法律の第6条「西成区等における直接募集の制限」によって、あいりん労働福祉センター1階に寄り場が設けられ、ここで日雇労働の求人・求職のマッチングが行われている。この寄り場を中心として、あいりん労働福祉センターの3～4階にある2つの組織、(財)西成労働福祉センター、あいりん公共職業安定所が日雇労働の管理・監督ならびに日雇労働者の福利厚生等の業務を担っている。

(財)西成労働福祉センターは、1961年8月に発生した「第1次釜ヶ崎事件」を契機として、大阪市が中心となり官民一体で同年10月1日に設立された。このセンターは、国から無料職業紹介の認可を受けて、寄り場において求人業者と求職者が直接に交渉によって雇用マッチングを成立させていく「相対紹介」の管理・監督の業務と、同センターの窓口における無料職業紹介、求人開拓、その他日雇労働者の福祉の向上・生活の安定を目的に労働相談、技能講習なども実施している。

他方、あいりん公共職業安定所は、職業紹介事業を実施せず、日雇雇用保険にかかわる業務のみを実施している。

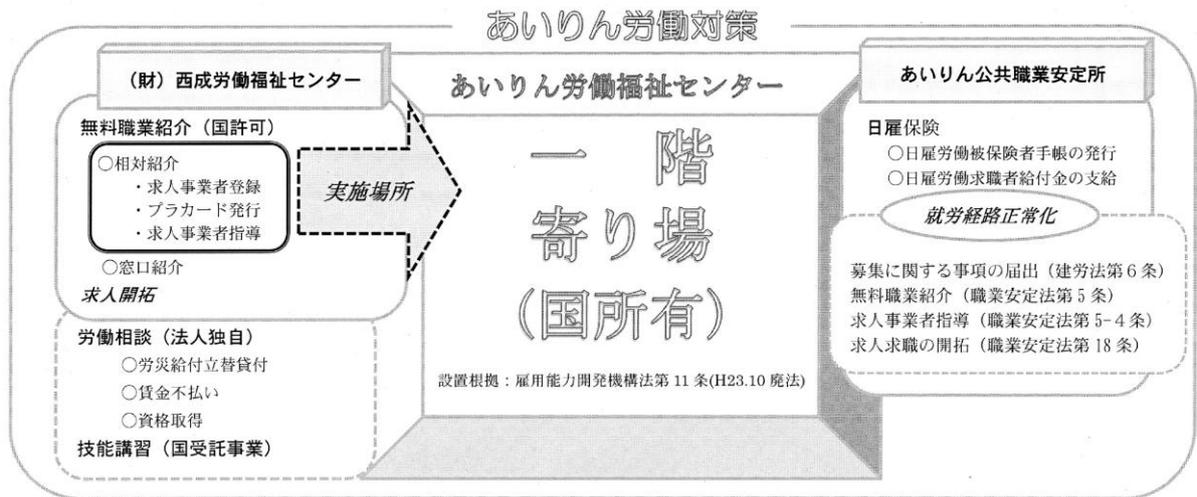
なお、あいりん総合センターが建っている土地は大阪府と大阪市の所有であるが、建物

1 JR 新今宮の南側に位置する建物全体は、「あいりん総合センター」と呼ばれる。これは、国、大阪府、大阪市そして雇用促進事業団(2011年10月1日廃止)によって建設され、1970年10月に竣工した。この建物には、「あいりん労働福祉センター」(1～4階部分)、社会福祉法人 大阪社会医療センター(5～7階)、大阪市営住宅(4階以上)がある。

とくに、あいりん労働福祉センターは、あいりん労働対策を担う2つの組織「財団法人 西成労働福祉センター」と「あいりん公共職業安定所」から構成されている。

1階部分の寄り場は、雇用能力開発機構法第11条にもとづき、国の機関であった雇用能力開発機構が所有してきた。しかし、この法律が2011年10月に廃止となったことから、現在、この1階の寄り場は、設置の法律的な根拠がなくなったとも解釈できる状況に立ち至っている。

図16-1 あいりん労働対策の制度的枠組み



※建労法第6条:建設労働者の雇用の改善等に関する法律(西成区等における直接募集の制限)

出所：大阪府商工労働部提供資料。

(2) あいりん地域での日雇労働の多様な求人形態

あいりん地域で実施されている日雇労働の求人の形態は、多様である。それらをひとまず整理したものが表1である。これによると、日雇労働には、一般に、日々の雇用を求める「現金求人」と、30日以内の雇用でもって採用する「契約求人」がある。この他、近年では、派遣労働やパートタイマーの形態での採用も増えており、これらはひとまず「一般雇用求人」と呼ばれている。他方、求人活動は、あいりん労働福祉センター1階の寄り場において、(財)西成労働福祉センターの監督のもとで、「現金求人」と「契約求人」を対象に、求人業者と求職者が直接に交渉してマッチングが行われている(これを「相対紹介」という)。また、同センターの窓口を通して、「契約求人」と「一般雇用求人」の紹介が行われている(一般に「窓口紹介」と言われる)。1976年に制定された「建設労働者の雇用の改善等に関する法律(建設雇用改善法)」によって、建設業における求人業者は公共職業安定所(あいりん地域では西成労働福祉センター)に登録することが義務付けられたことにもなって、このような措置が実施されているのである。

しかし、実体としては、このあいりん総合センターの外側において無届業者による求人活動も広く行われており、その求人活動には必ずしも十分には管理・監督が行き渡っていない。

表16-1 あいりん総合センターおよびその外側で行われている日雇労働者の多様な求人形態

求人場所・方法 の種類の種類	総合センター 1階「寄り場」	西成労働福 祉センター	総合センター外		
	相対紹介	窓口紹介	相対紹介	求人広告・ 携帯電話な ど	都市型「飯場」
日雇・現金求人	○		○	○	○
日雇・契約求人	○	○	○	○	○
一般雇用求人		○		○	○

出所：筆者作成。

なお、あいりん労働福祉センターの内部においては、日雇求人数の比率を示すと、以下のようになる。日雇・現金求人の紹介は1階の寄り場ですべて行われている。日雇・契約求人の紹介は、西成労働福祉センターの窓口での紹介が18%、寄り場の相対紹介が82%となっている。このように、あいりん地域では寄り場における相対紹介の占めている比重が非常に大きいことがわかる。これは、短期の日雇雇用といえども、求人業者、求職者それぞれが雇用契約にあたって相手方の情報をきちんと把握することによって信頼して仕事に臨めるという実体が背景にあるからだと考えられる。

(3) 求人数の推移

西成労働福祉センターの資料『事業概要 2011年版』によれば、日雇労働者求人数は、バブル直前の80年代後半をピークとしてその後減少し、1995年の阪神淡路大震災後の復興事業に再び増加したが、その後は一貫して減少している。その理由は、公共事業などの建設工事が大きく減少したこと、また建設業における技術革新によってそれほど多くの日雇労働を必要としなくなったことがあげられる。さらに、センターの外側では、表16-1に示したように無届の多様な方法による求人が広がっており、あいりん労働福祉センターを利用しない件数が増えていることが推測される。

このようにして、求人数は減少してきたが、2009年以降は下げ止まる状況に変化した。そこには、技術革新がどれほど進んでもやはり人手を必要とする工事部分の一部に残らざるをえない現実がある。製造業の場合でもオートメーション化が進んでいるが、他方では派遣労働などの非正規労働者に振り分けられる仕事は一定数存在している。それと同じことが建設業にもみられる。このように、建設日雇労働が増える可能性は少ないが、それがゼロになることはないと予測される。

あいりん地域で仕事を探す日雇労働者が減少したとはいえ、今でもその労働者数は決して少なくはない。西成労働福祉センターの求人・求職の統計データを基礎に、さらに実際の紹介業務や管理・監督業務を通して、その実数は次のように推測されている。2011年度の現金求人紹介の1日平均数は約1000人、これに直接に労働者に携帯電話等で依頼する「直行」がほぼ同数の約1000人存在し、合計すると、「現金求人」利用は約2000人とされている。「契約求人」利用もほぼ同数の約2000人と推測されている。この他、あいりん地域周辺での求人がおよそ1000人とされている。これらを合計すると、あいりん地域では日々5000人ほどの求人が成立していることになる。このほか、派遣労働や請負労働などの

形態をとって建設業の日雇労働に近い就労をしている人も相当数いるといわれている。

(4) 登録企業の多様化

求人業者が、西成労働福祉センターが監督している「寄り場」や、同センターが行っている「窓口紹介」を利用するには、登録が必要である。この登録企業数は、ピーク時の3分の1に減少し、2011年度末時点では1,069社となっている。これはかなりの減少である。しかし、その内訳は日雇労働を求める業者だけでなく、一般雇用での求人を求める業者も少しずつ増えてきており、2011年には77社、全体の7.2%となっている。とくに、清掃業、ビルメンテナンス、介護などの業種で、それが増えている。これは、緊急雇用創出基金やふるさと雇用創出基金を使って求人する業者が増えたこともあるが、(財)西成労働福祉センターみずからの新たな求人開拓の成果が上がっていることの効果が大きい。なお、有効登録業者は、大阪を中心に近畿圏全域にわたっている。

日雇労働の場合、彼らを求人する業者は、日雇雇用保険ならびに建設業退職金共済に加入し、日雇労働者の福利厚生に一定の役割を担うことが義務付けられている。しかし、現実には、日雇雇用保険適用事業所が460社と43%に減少し、建設業退職金共済もほぼ同様の水準となっている。これが、建設日雇労働者が失業したとき、あるいは高齢化して引退したときの生活不安を直接にもたらす大きな要因になっている。

(5) あいりん地域の日雇労働者像

日雇労働者の平均賃金は、1996年以降大きく減少している。西成労働福祉センター『事業概要 2011年度』によると、最も多くの日雇労働者が就く職種である一般土工の場合、現金求人平均賃金は1万25円で、この15年間に25%下がった。とび工などの技能工では、減少幅がもっと大きくなっている。

日当1万円であれば、常勤職では月に25日働いて25万円の収入が見込まれ、それなりに安定した収入とみられがちである。しかし、日雇労働の場合は月15日以上就労を確保するのはなかなか困難であり、また1年を通しても相当就労日数は変動する。とくに梅雨時や年末・年始の時期には仕事は大きく減少する。

このように、日雇労働はつねに失業と背中合わせの働き方である。したがって、日雇雇用保険などの役割はきわめて重要である。それにもかかわらず、その加入者は大きく減少している。あいりん労働公共職業安定所に発行する日雇労働被保険者手帳を所持する労働者の数は、ピークの1986年には24,458人であったのが、2012年6月30日現在ではわずか1,428人となった。日雇雇用保険の場合、失業したその日に失業給付をもらうには、給付を受けようとする月の前2か月に合計26日以上の日雇就労を適用事業所で行い、その事業所から日雇労働被保険者手帳に雇用保険印紙の貼付を受けることにより、その数と納付額に応じて1月につき13日～17日分に相当する日雇労働求職者給付金を受けることができる。しかし、大幅な就労日数の減少によって、雇用保険の給付条件をクリアできない人が急増し、日雇雇用保険が役に立たない状況に至っている。こうした問題が、日雇雇用保険加入者減少の背景にある。

このように、日雇労働者の賃金は大きく減少し失業時の所得の支えも十分に機能しない状況となっているなかで、あいりん地域の日雇労働者はどのような働き方、暮らし方をし

ているのだろうか。西成労働福祉センターは、『平成24年度事業所懇談会資料』に日雇労働者の最近の実像を次のように整理している。

2008年のリーマンショック以前、8,000人のデータを整理すると、一般土工の1日あたり賃金は1万円で月13日の就労、その他、日雇健康保険による失業した日の手当6,200円で大体9日分もらっている。これらを合計すると、年収220万円であった。ところが、リーマンショック以降、4,500人のデータでは、年収130万円と約半分に落ちてしまった。この130万円という額は、単身の生保受給者の受給額とあまり変わらず、日雇労働者のなかには、これ以下の収入しか稼げない人も相当いることが推測される。2009年の初頭の厚生労働省社会・援護局長からの稼働能力があっても生活困窮な人には生活保護を適用するとの通達が出た後、大阪市立更生相談所で生活保護受給申請が急激に増えた。大阪市立更生相談所が取り扱っている生活保護受給者の居宅保護件数は、2008年末でおよそ500人であったのが、2011年末にはおよそ4,000人まで急増した。こうして、今日、生活保護を受けて福祉マンション等で暮らす高齢者が急増したわけである。しかし、なかには、生活保護受給をよしとせず、野宿生活やシェルター利用をしながら高齢者特別清掃事業やアルミ缶回収等々で月1～5万円という収入で生活している人もかなりいる。いずれにしろ、日雇労働の就労と福祉の問題は、2009年以降、新しい局面に到達したといえることができる。

なお、あいりん地域の日雇労働の世界では、近年の新しい動向として、比率としては決して多くないが、着実に若い求職者が次第に増えてきていると言われている。

2. あいりん労働政策の現在と課題

(1) 西成労働福祉センターの機能の多様化

このような状況を踏まえて、西成労働福祉センター自身、新たな事業を始めるようになった。第1は、先ほど触れた求人企業開拓である。第2は、技能講習事業の拡大である。この拡大への努力によって、技能講習の募集実績は、2009年、10年、11年いずれも1,000人を超えるようになった。また、利用者には、あいりん地域の日雇労働者だけでなく、あいりん地域を管轄にしている阿倍野職業安定所の抱えている大阪市内7区の生活保護受給者もこの技能講習を受けるようになった。このようにして、技能講習事業が日雇労働者だけでなく多くの生活困窮者に開かれたものとなりつつある。

第3に、同センターが長年力を入れてきた労働相談機能も重要である。2011年の相談者は97人と少なかった。彼らの相談のほとんどは、業者の賃金未払いへの救済を求めるものであった。この97人という数値は少ない。しかし、これは、長年にわたる同センターの相談業務の成果として、違法行為を行う登録業者が減少し、これら業者に対する指導が行き渡ってきた結果であるとみるべきものである。すなわち、センターの労働相談機能の存在がいわば抑止力となり、不当な労働行為を抑えてきたと考えられる。

第4に、2010年から新たに総合相談を開始し、求職相談以外のさまざまな相談、生保受給、住居の確保、医療、住民票、借金、宿泊所など、さまざまな生活にかかわる相談を受けている。これは、近年（財）西成労働福祉センターの利用者には、以前にもましてさまざまな生活問題を抱えている人が増えており、とりわけ比較的若い人にそうした課題を抱えている人が増えていることから、この事業の充実を重視している。

(2) あいりん公共職業安定所のあり方

あいりん公共職業安定所の業務は、日雇雇用保険被保険者手帳の発行と、失業時における求職者給付金の支給のみにとどまっている。この同職業安定所が発行している日雇雇用保険被保険者手帳の年度末有効数は、1986年の24,458件をピークに減少し、2012年6月末には1,428件へと6%にも満たないところまで激減している。その理由については先に述べたが、こうした現実に対して、同職業安定所は、なんら対応策を実施しておらず、日雇労働者の生活の「安定」に対して努力をしていない。

本来、国すなわち公共職業安定所が行うべき職業紹介事業が、1960年代に、一定の歴史的背景のもとで（財）西成労働福祉センターに移管されたことを考えれば、この日雇雇用保険の取り扱いもまた、西成労働福祉センターに移管する方が効率的であるとともに、登録業者に対する指導や労働者に対する労働相談業務などとあわせて、日雇雇用保険の拡充を進めることが可能だろう。

3. あいりん労働福祉センターと労働政策の今後のあり方

(1) あいりん労働福祉センターの今後のあり方をめぐる4つの選択肢

寄り場を中心としたあいりん地域日雇労働市場の変化、これに対する（財）西成労働福祉センターの機能の多様化の実態をみてきた。これらを踏まえて、寄り場や（財）西成労働福祉センターの今後のあり方をどうすべきか、これについて以下で論じていきたい。

現状を踏まえて想定される今後のあり方には、4つの選択肢があると思われる。

第1は、あいりん労働福祉センターの寄り場の縮小という現実を踏まえ、また日雇労働の紹介業務は、センターの周辺で民間業者によって担われている部分もあることから、寄り場を廃止し、日雇労働の紹介業務を民間部門に完全にゆだねるという選択肢がある。なるほど、民間部門の業者が新聞広告、携帯を活用した求人活動を拡大している。しかし、かつて1960年代に日雇労働者の労働諸条件が悪化し、これをきっかけにいわゆる「釜ヶ崎事件」につながったことから日雇労働市場の管理・監督の重要性が指摘され、西成労働福祉センターが設置された経緯を考えれば、この選択はきわめて無謀なものと言わざるをえない。

第2の選択肢は、第1の選択肢同様に寄り場の縮小を追認し、寄り場を廃止するとしても、民間部門で行われている日雇労働の求人・求職活動に対する管理・監督の機能だけは大事なので残そうという意見もありえるだろう。しかし、寄り場が廃止された状況のもとでは、西成労働福祉センターなどの行政機関への事業所登録がなくなり、これらの事業者の把握自体が困難となり、このような取り組み自体がきわめて困難を極めることになるだろう。

第3は、寄り場機能が縮小していることから、それを追認して場所それ自体を小規模化するが、管理・監督業務はそのままにするという選択肢である。

最後の選択肢は、第3の方向性に加えて、（財）西成労働福祉センターでこれまで培ってきた職業紹介機能、企業開拓、技能講習機能、労働相談や総合相談といった機能を積極的に生かすという道を探るというものである。

(2) 時代の変化に対応した西成労働福祉センターの機能

今日、日本全体で非正規雇用が増え、またさまざまな就職阻害要因を抱えた就職困難者（たとえば、ひきこもりやニートの若者、母子世帯の母親、長期失業に陥った中高齢者、外国人など）が増えている。とりわけ、大阪市、その中でも西成区には、そうした人々の割合が高い。他方、大阪市および大阪府も、2002年以降、こうした人びとに対する就労支援を地域就労支援事業として取り組んできた実績がある。もちろん、(財)西成労働福祉センターもまた、建設業以外の求人を扱うようになるとともに、これまでの日雇労働者像とは異なったさまざまな課題を抱えた労働者を対象とした相談業務を求められるようになってきた。

大阪の労働市場のこのような変化を考慮したとき、このあいりん地域を拠点とした労働政策のあり方もまた変わることが求められているのではないだろうか。すなわち、寄り場を通じた日雇労働の求人を残しつつ、他方で多様な労働者のニーズに合った総合相談事業、職業紹介事業、職業訓練事業、さらには一定のケースに対してはパーソナル・サポート事業のようなかたちで、生活・就労の両面にわたる伴走型支援も求められている。

このような事業は、たとえばアメリカにおけるコミュニティ・カレッジのいくつかでは実施されているし、韓国・ソウル市が実施している青少年オルタナティブ職業体験センター（通称Hajaセンター）でも実施されており、これらは大いに参考になるだろう。

このような取り組みの拡大にともなって、あいりん地域に多様な人びとが訪れるようになるだろう。

また、長期的には、このあいりん地域に来て支援を受けて巣立つ人が増えるなかで、この地域に対するマイナスイメージは払しょくされることにもなるだろう。