

環境ワークと「就労福祉」による自立をめざして

(ホームレス自立支援をめぐる論議に一石を投じる試み)

沖野 充彦 (NPO釜ヶ崎支援機構 事務局長)

「シェルタレス」の前号に掲載した「野宿生活者の就労自立を社会的就労支援事業で」の中で、わたしは「就労自立は就職で、セーフティネットは生活保護で、という2元論的な施策構成でよいのか」と、施策のあり方を問い、大阪・釜ヶ崎における特別就労事業や技能講習と一体となった自転車リサイクル・園芸・公園管理作業など、「エコ社会の推進」「都市生活環境の改善」を目的とした社会的就労事業の取組みを紹介した。前号では明確ではなかったが、そこで示そうとしたキーワードは「環境」「スローワーク」「新たな『畳の上へ』施策の必要」の3つである。

本稿では、そのうち「新たな『畳の上へ』施策の必要」に重点を置き、ホームレス自立支援をめぐる論議と政策に一石を投じる試みをおこなってみたい。

1、「就労自立」と「生活保護」の間を埋めるもの

今年4月に発表された厚生労働省の「ホームレスの実態に関する全国調査」によれば、全国で野宿生活を余儀なくされている人の数は18,564人、平均年齢は57.5歳となっている。概数自体は減少しても、現行の自立支援施策にも生活保護制度にもものごとができない野宿生活者の高齢化と長期化＝野宿への滞留化が目立つようになっている。

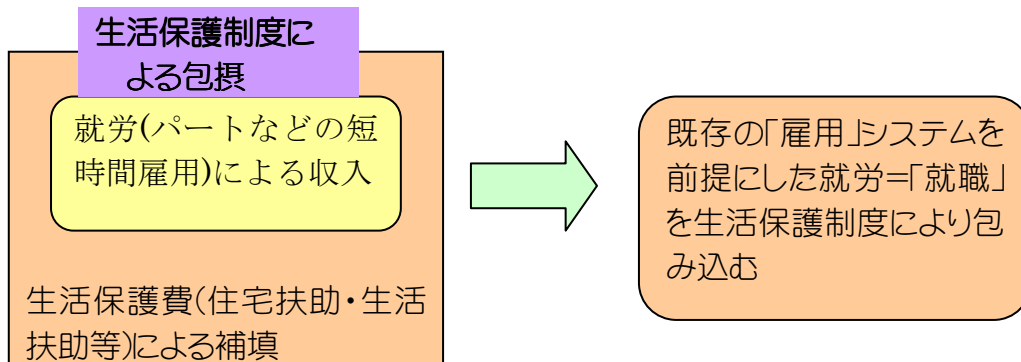
この層がどうやって「畳の上」に上がり、社会的自立をしていける道に付くことができるのか、その方向をめぐる論議には大きくは2つの傾向があると私は捉えている。

- 1、自立支援センターに見られる就職活動支援、技能講習事業によるスキルアップによる民間労働市場への復帰による「就労自立」、就労困難な人については「福祉による社会生活自立」。
- 2、生活保護制度による包摂、そこからの自立支援プログラムを通じた民間労働市場への復帰＝「就労自立」への移行や「一部復帰」＝生活保護の継続、または「福祉による社会生活自立」。

方法論は異なるが、目指すところは「社会的自立」である。また「就労」が最低生活水準に満たなければ、2、では生活保護を継続させることになる。

1においては、「稼働能力」があれば、その「就労自立」が生活保護水準に満たない「ワーキングプア」状態であったとしても最低生活は保障されにくい。2においてはまず入り口での「生活保護適用」が狭められているし、一定年齢以上でなければ、期間限定で保護が打ち切られてしまう現実がある。そこで提唱されだしたひとつの方法が「半就労・半福祉」であると私は捉えている。その概念は、より多くの人を野宿生活から脱却させ、就労しながらも生活保護制度によって最低生活水準はしっかりと保障すべきであるという理念に裏打ちされていると考えている。

半就労・半福祉の概念



「半就労・半福祉」は、「雇用(就職)を前提に、低収入を補填して生活保護水準に最低生活を引き上げる」制度運用であるといえる。生活保護法第4条(保護の補足性)「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」の規定に基いたものといえることができる。だが実際には、大阪では高齢者(60歳以上)への居宅保護適用の要件として運用されている。

60歳未満層に対する居宅保護適用は、「就労不能」であるか、「就職活動に要する3ヶ月間等短期間に限定した」適用に限定されているのが現実である。後者の場合、例えば居宅を生活保護によって確保することができたとしても、就職を見つけて自立していかなければ、再びホームレスに戻らざるをえない危険性にさらされているため、積極的利用に乏しく、また自立支援センター等がある地域においては、保護行政側も積極適用には慎重になっていると私には見える。保護認定においては「利用しえる能力(＝稼働能力)を十分に活用していない」となる。

わたしは「半就労・半福祉」は、「就労自立」と「生活保護適用」の溝を埋める積極的な概念であると評価している。しかし、他方で野宿生活者(特に日雇経験が長い、野宿生活が長い、50歳代以降の中高齢者である、2～30歳代であってもさまざまな就職困難要因を抱えている)の自立支援活動に携わって来て強く感じるのは、果たしてこれらの人たちに「民間労働市場での就労」を要求することだけでよいのだろうか、それが逆に問題の困難さを生み出しているのではないかという疑問である。「就労自立」といおうが「半就労」といおうが、「就労＝民間労働市場への就職」ということのみを前提にしているかぎり、それだけでは問題は解決していかないのではないかと。

2、「就労福祉」概念による「新たな『豊の上へ』施策」の提唱

現実には、年齢あるいは職歴・生活歴・野宿による精神的肉体的磨耗・意欲減退・障害者施策で包摂されにくい軽度「障害」等によって、現状において「利用しえる能力(＝稼働能力)を十分に活用してもなお」民間労働市場において就労＝就職していくことが困難、あるいは能力的には可能であっても時間を要する層が多数存在している。これらの層は、「就職」という入り口において民間労働市場からシャットアウトされるとともに、その層の中には、いったんそこに入ったとしても民間労働市場の持つ拘束性・効率性・責任性の要求と、それに基いた職場環境に耐えられずにドロップアウトせざるを得ない人もかなりの数存在しているのが現実である。

自立支援センターや宿泊所等の施設や居宅保護と野宿生活の間を繰り返している人たちも目立つようになってきている。その間に「就労自立」をはさむ場合もある。この繰り返しを続けることで、さらに「就職による就労自立」をしにくくなってしまう人も多い。それが現状へのあきらめを強めることになる。今年の全国調査において 2004 年の調査時よりも「今のままでよい(野宿生活)」と答えた人が、13.1%から 18.4%へと 5%以上も増えていること、再野宿層が一定数を占めていることにも、この状態が現れてきていると推測できる。

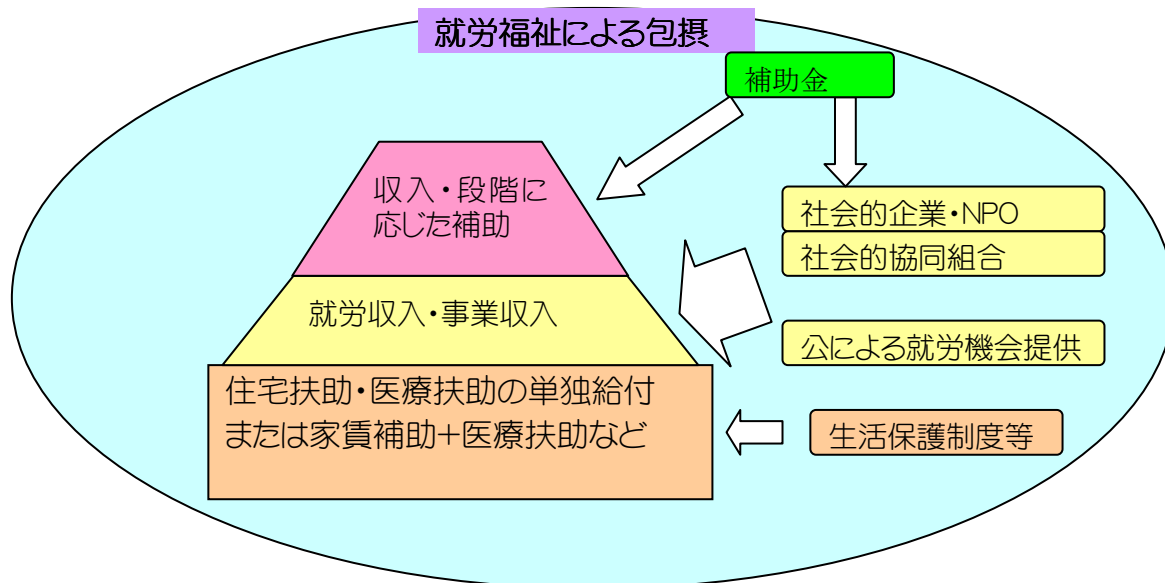
しかしこうした「滞留層」「野宿との往復層」「就職あるいは勤務継続困難層」といわれる人たちを「野宿生活からの脱却を望まない人たち」「自立支援を望まない人たち」「自立意欲の低い人たち」と簡単に規定してしまうことには抵抗感を持つ支援者は多いだろう。野宿生活を余儀なくされる人たちへの自立支援活動の現場から見える21世紀の社会的排除の姿は、「格差社会」や「貧困の拡大」だけではない。「できる・あまりできない」の差を許容の範囲として同一の雇用システムの中で包摂してきた「日本型雇用システム」が「効率主義＝ファストワーク主義」に置き換わり、それに適合できないものは不要とみなす、あるいは不安定就労・低労働条件で使えばよいとする、きわめて偏狭な労働過程の市場主義化とでも言うべき社会的排除の姿が見えるからである。

現状の民間労働市場に適合できないからといって、それを「自己責任」として片付けてしまっているのだろうか。民間労働市場に適合できなくても「働いて暮らす」ことを望む人が多いことは、釜ヶ崎の活動現場では強く感じる。

そのため私は、「半就労・半福祉」の概念が、既存の民間労働市場での就労吸収のみを想定したものであり、また生活保護制度の枠内にとどまるものであるならば不十分であり、「就労福祉」という新しい概念による社会的包摂が必要なのではないかと考えるようになった。「就労福祉」とは、「滞留層」「野宿との往復層」「就職あるいは勤務継続困難層」といわれる人たち、現状の民間労働市場にはまだ耐えられないけれども、できるだけ公的給付に頼らず自ら働いて暮らしていきたいという人たちを、就労行為を中心にして社会的に包摂するための施策理念である。そのために、「福祉」概念を生活保護制度や旧来の福祉施策よりも広げ、「就労」もまた「福祉」のひとつであり両者は融合し一体化することができると位置づけた。

「就労福祉」に基づく支援策は、旧来の「生活保護制度を土台としての就労自立支援」とも「福祉的就労」とも異なっている。それは、

- 1、原則として「自らの就労による収入によって生活すること」を支援するものであること、
 - 2、しかしその「就労」は民間労働市場とは異なる質を持つ労働過程(スローワークを取り入れた労働過程)として、社会的に必要とされる環境ワーク(広義の社会福祉)に従事する社会的就労等によるものであること、
 - 3、被援護者・給付受給者は、受けることになる公的給付・公的支援からの脱却を目指して努力するが、それに向けたステップアップは、さまざまな社会的援護やフォローと組合せながら、追い込まず時間をかけて多方面から図ること、
- による、就労を中心にした総合的援護策だからである。



そのためには、官においても官の支援を受けた民間においても公共的公益的労働市場を創設・拡大し、そこに「就職自立」困難層を包摂していく必要がある。そこにおけるモデル的取組みとしては、ひとつには「シェルタレス」前号で紹介した高齢者特別就労事業(特掃)・自転車リサイクル・園芸公園管理作業・内職作業提供等で考えていただければよい。これは何も大阪的特質ではなく、事業形態を検討すれば、全国それぞれで展開しえるものである。そこでは、先号でものべたように土台と入り口部分は公的セクターが「就労機会」「技能講習」等として提供し、その次は公的セクターの支援を受けたNPO・社会的協同組合・社会的企業等の民間セクター自身の努力によって市場と雇用あるいは就業の拡大を図る必要がある。

また、野宿生活を余儀なくされている人が現状において主な収入源としているアルミ缶等の廃品回収もまた、環境リサイクルワークと位置づけてホームレスの自立支援策の一環として整備すれば、「就労福祉」の中に十分組み入れることが可能となる。「ビッグイシュー」のような取組みも、民間努力による公共的公益的労働市場の創設であると位置づけられれば、「就労福祉」の中に十分に入り込むことができる。

対象者と対象事業

- * 一定年齢以上のホームレス、ホームレスになるおそれのある、またはホームレスであった者、それ未満であるが就職困難要因を有する上記の者。
- * 公共団体が認定した社会的企業・NPO および社会的協同組合が実施する自然環境または生活環境の改善等に資する公益的な事業もしくはそれに準じる事業でのホームレス雇用または就業従事。
- * 公共団体等による上記対象者への就労機会提供事業。

3、「就労福祉」と生活保護制度の関係

環境ワーク等による社会的就労で一定の生活水準を得ていくためには、最低限度生活基盤となる住居と医療は公的扶助によって支える仕組みをつくらなければならない。それは、社会的就労に関わる事業規模や市場が現在あまりにも小さく、社会的企業や社会的協同組合等で「食えるだけの」雇用や就業を創出していくには長い過程を要すると予想されるからである。

「就労福祉」によって包摂することにより、そこから時間をかけて「民間労働市場での就職による自立」に進むことができるものは送り出し、「就職自立」困難であっても「就労福祉」によって包摂すれば「広義の就労自立」が可能な層についてはステップアップをはかりながらそこで包摂していくことが可能となる。ただし、高齢や疾病・「障害」等であるため、生活保護制度によって包摂しなければならない人は、当然にそこで支える必要がある。

「就労福祉」は、福祉概念を拡張してそこに「就労」を取り込んだものであるから、生活保護は、包括的セーフティネットというよりも、「就労福祉」全体の中の一機能として、住宅扶助単給等限定された領域でも適用できるものとするができる。また生活保護自体を適用しなくても、それに代わる公的扶助(家賃補助制度や東京都の移行支援事業など、国民健康保険の保険料免除や被保険者負担の免除など)の施策をとることも可能である。また「原則、自らの就労収入による生活」であるから、生活保護制度における生活扶助の概念にとられる必要はなく、「就労収入が増えれば公的扶助部分が減少する」ことによる就労意欲抑制効果を減じることができる。反対に、就労収入や努力・技能段階に応じた個人補助によってインセンティブを刺激することで、自ら努力して生活水準の向上をはかることが行いやすくなる。

「就労福祉」の概念

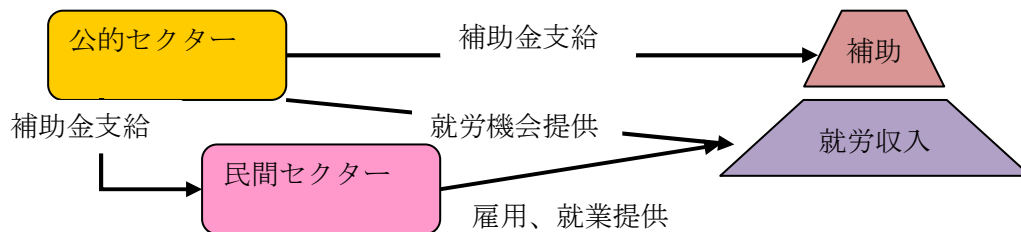
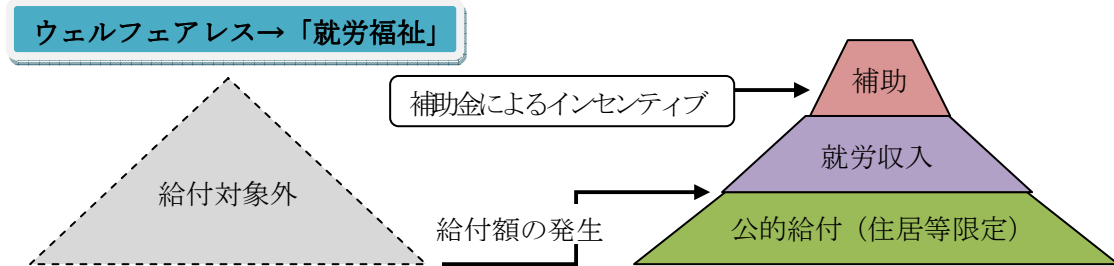
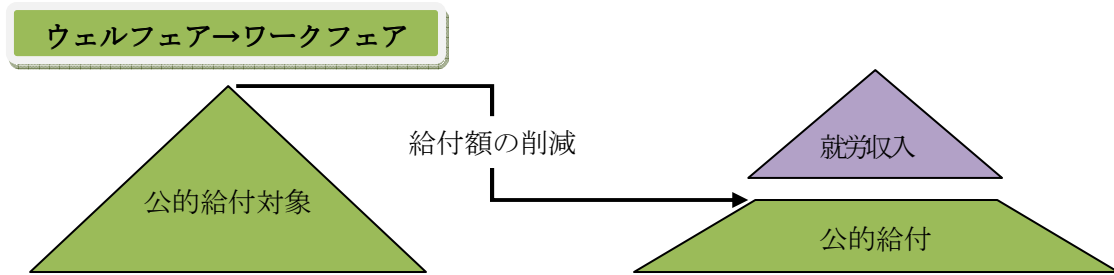
- * 就労と福祉の融合。就労自立と福祉自立の一体化。
- * スローワークを組み入れた環境労働領域での就労事業・就業事業への従事。
- * 就労形態は「雇用」「共同事業者」「個人事業者(内職従事者のようなもの)」と多様に。

4、「就労福祉」と「ワークフェア」

ここまで読んでいただければ、おそらくアメリカやイギリスでおこなわれてきた「ワークフェア」とどう違うのか考えてしまう方もいるだろう。イギリス・ブレア政権で掲げられた「ウェルフェア トゥ ワーク」を、社会福祉給付を受けるための条件としての就労義務、または給付抑制を目的にした社会福祉給付受給者の就労促進と理解すれば、それは私が唱える「就労福祉」とはまったくの逆方向となる。

他方、「ワークを支えるための公的給付」「働いて飯を食うスタイルへの公的支援」と理解するならば、同じ方向を持っていることになる。

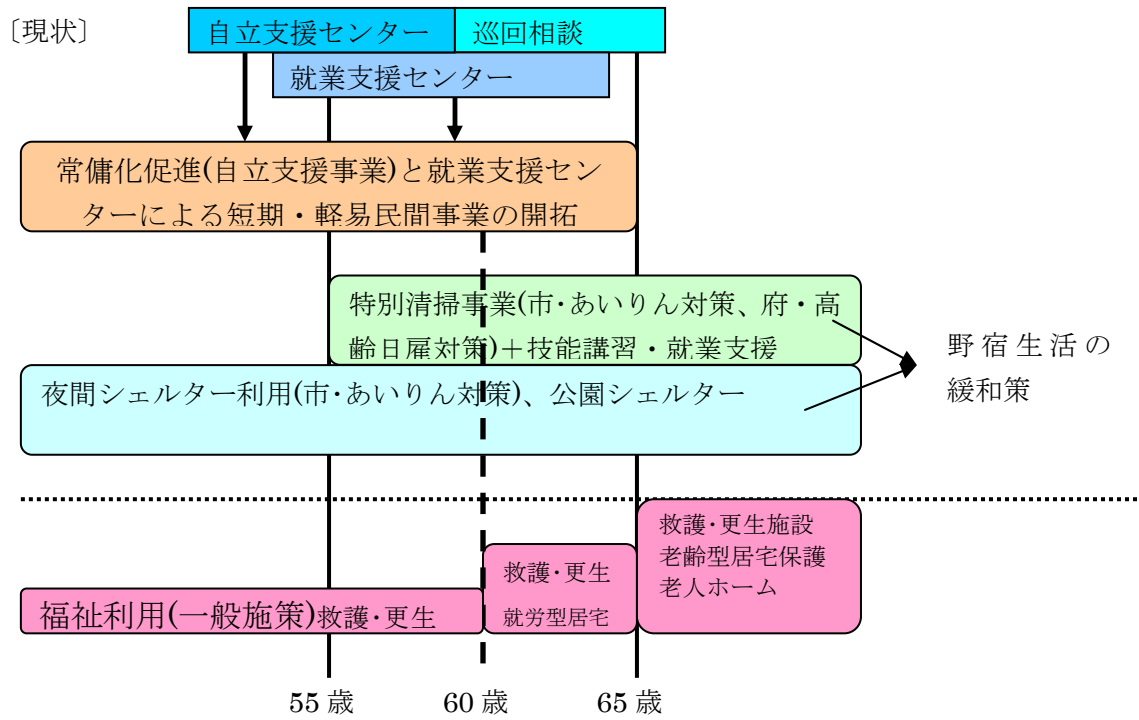
野宿生活者は、「就労と社会福祉双方からの排除(二重の排除)=ワークレス アンド ウェルフェアレス」の現実に置かれている。「就労福祉」は、「ワークとウェルフェア双方の獲得」を目指そうというものであり、ワークを作り出すための「公的セクター・民間セクター・社会各層・野宿者自身の努力と協働」によって、「公的セクター・社会=与える側 ⇔ 野宿生活者=与えられる側」あるいは「公的セクター・社会=放置し排除する側 ⇔ 野宿生活者=放置され排除される側」、双方の構造からの脱却を目指そうというものである。



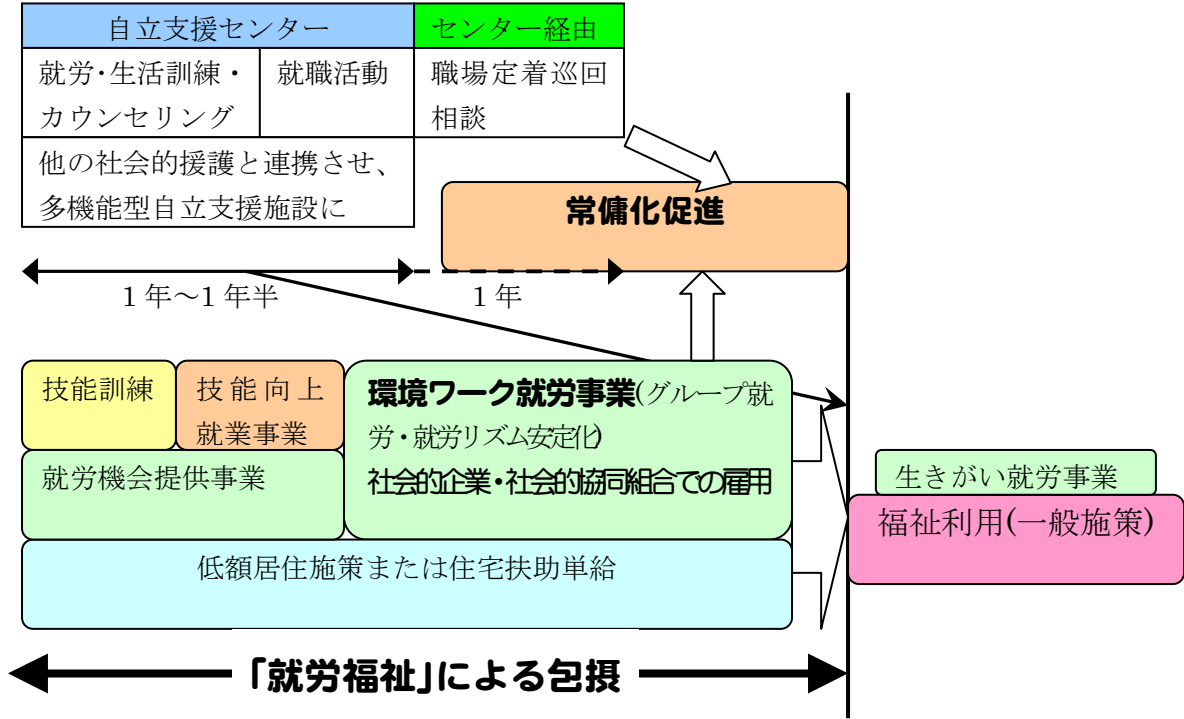
「就労福祉は生活保護制度を掘り崩す」との懸念に対しては、「就労福祉」と、給付抑制を目的にしたワークフェア論は目的が逆方向であり、出発点もそもそも異なることを認識していただければと思う。また「給付に依存するよりも仕事を。労働を。」「ファストワークではなく安くても自分たちにあった仕事を」「時間をかけた社会復帰・就労復帰を」というのが、きわめて現実的な声であり方策であることを、大阪・釜ヶ崎での取組みから私は感じている。現状を改善することこそ必要である。既存制度を有効に活用しつつも、既存制度の縦割りを崩し、多様な組合せを可能とする施策構成をとりえる概念の確立は必要であろう。

今回の提起は、きわめて大雑把かつ不勉強だがさつなものである。素人の思いつきの領域は脱していない。できればこの提起の正反両面をふくめて、ホームレスの自立支援においてどのような施策構成と概念が必要であるのかに関し、専門的な研究者や行政関係者の方、現場で自立支援活動をおこなっている方のあいだで、現実に即した「聖域なき議論」がおこなわれるようになることが、私の望むものである。

5、補足メモ「現状の施策と「就労福祉」による施策」(大阪)



[施策の方向案]



自立支援センター施策は、常用就職短期達成支援に機能を限定せず、常用就職を阻害している要因を長いスパンで解決していくとともに、就労リズム・生活リズム回復訓練事業（就労提供や試行就労を含む）や他の社会的援護と組み合わせて、幅広い社会的自立につなげていく多機能的自立支援施設に機能を拡大させるべきである。