

日本遊民業務之民間參與

黃梓松

前言

根據日本官方資料顯示，目前日本全國遊民數目約 25,000 人左右，而以大阪府約 6,000~7,000 人占最多數，東京都約有 5,500 人，二都府合計幾占全國遊民二分之一。在都會公園裡處處可見藍色帳篷長期占住之聚居現象，日本政府受到人權團體和部分政黨的壓力，無法強制驅離占住公園的遊民，而對二大都府昂貴的房屋租金仍無有效對策下，只得讓其繼續在公園內占住。

日本政府基於工業化國家出現福利國危機後，受志願主義（voluntarism）、民營化（privatization）、自助（self-help）的思潮影響及遊民有髒亂、酗酒、傳染病、治安……等潛在危險因子，政府在人力有限的現實情形下，對於遊民的管理及服務以委託民間社會福利單位辦理為主，政府提供經費並對業務執行進行指導，二者相輔相成，初具成效。

作者於 2004 年 8、9 月間隨內政部遊民業務參訪團前往日本東京都及大阪府實地瞭解當地遊民業務民營化情形，對其現況增加認識，得藉參訪機會對遊民業務民營化做更深入探討。

一、日本遊民形成原因之探討

日本遊民形成原因大都歸咎於經濟高度發展後的「泡沫經濟」現象，導致失業率的不斷攀升，民眾失業後選擇流落街頭討生活；另一原因可能因都會區房租太貴，使許多雖有工作但付不起昂貴房租之民眾只好屈就露宿公園減少生活支出；再

者傳統孝道的式微，使固有家庭解體，長者不願與兒女共擠在小公寓內受氣，只好退出家庭自行生活，在經濟無援下，選擇街頭生活是種無奈，也是對兒女、社會風氣的另類形式抗議。另一個值得注意的是所謂「飛特族」、「尼特族」現象，飛特族是以英文 free 和德文 arbeiter 所組合的新名詞，意指無固定工作或非全日工作者而

言，據非正式統計，日本飛特族約有 400 萬人以上，飛特族收入不固定，要在高房價、高消費的日本環境生存，最終淪為街頭生活者是可預期的結果；尼特族(NEET)源自於 Not in Employment Education or Training 的縮寫，意指不在學、不就業、不接受職訓的年輕人，日本大約有 60 萬左右的人畢業後不去就業，也不參加職訓或職業介紹，完全依賴父母供給日常生活及花費，形成生產人力的閒置，一旦失去父母的奧援，這群人就僅能在街頭生活，遊民的大量形成和產生其來有自。

二、日本遊民之民營化輔導政策

自 90 年代開始，日本遊民有愈來愈多趨勢，東京地區的遊民分佈地點大致集中在車站、上野公園及新宿中央公園……等地區，其中多數在白天均以打零工、撿拾資源回收物維生，因都會工作機會多且較易取得食物，晚上則多以公園內之帳篷為家。在野黨及人權關懷團體一直督促政府重視遊民問題，2002 年政府終於通過「路上生活者自立支援事業實施綱要」，開始有系統、分階段的處理遊民問題。

日本遊民政策管理的總目標訂為：

- (一)公共設施之適正管理
- (二)保健、醫療之充實
- (三)就勞業機會之擴大
- (四)住宅之確保

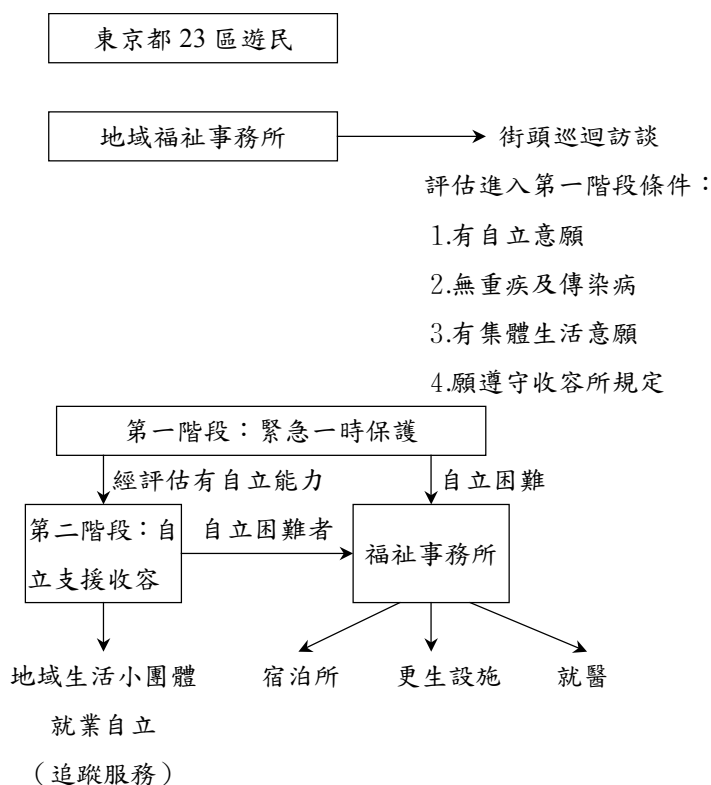
依據目標管理訂立標準作業流程，從緊急一時保護、自立就勞支援、地域生活

指導等措施，按遊民形態和自主意願予以輔導，以回歸社會生活為政策的最終目的。

民營化政策部分，東京都遊民業務主要係委託新宿及上野木自立支援機構承辦，由政府補助經費委託該機構，對於在繁華地區如新宿、上野、池袋、淺草……等地區之遊民進行訪談、心理輔導、收容和就業輔導等工作，政府單位以督導和協助立場來看待遊民業務。

搭設帳篷在公園內之遊民，由受託機構之訪視員進行一一面談，對有工作意願及能力者，先安置於「緊急一時保護收容所」作緊急底護性的收容，再評估其身體狀況、年齡、工作意願及能力……等狀況，依訪視員評估結果轉介至「自立支援收容機構」進行就業輔導工作，對自立困難者則轉介至社會福祉事務進行長期收容或就醫服務。對於居住問題，因都、府地區房租居高不下，日本政府有較務實之考量，開辦所謂「地域生活移行事業」輔導，先由受託民間團體出面協助遊民找尋合適且願意出租之住屋，提供自立遊民居住，其租金由政府負擔每月五萬圓租金（東京房租每月約需十二至十五萬日圓，故需善心人士願意提供），遊民居住的二年內只需要負擔 3 仟圓象徵性的房租即可，但每月的瓦斯水電費（約 8 仟圓）需由居住人負擔；承租原則上契約以兩年為限，且參與本計畫之遊民必須同意撤除在公園內之帳篷，這些工作均委由受託之民間團體執行。茲將日本遊民處理流程介紹如下：

表一 日本遊民處理流程



東京都的遊民輔導，在東京都轄區的 23 區內，由政府各地域福祉事務所委託民間機構主動進行街頭訪談，再依訪談結果進行個案的評估，另遊民亦可自行至福祉事務所求助，經評估可進入第一階段之緊急一時保護收容條件為：1.自己願意進入所內；2.經體檢無重疾及傳染病者；3.願意過團體生活者；4.願意遵守收容所內部規定者。經第一階段保護後進行第二次評估，評估重點為自立能力（以工作能力為主），輔導其就業自立，脫離遊民生活重回主流社會；如為自立困難者則回社會福利體系另案協助，以協助食宿，就醫或職訓為主。

三、日本遊民收容設施概述

(一)緊急一時保護收容所

1.東京都 23 區內之緊急一時保護收容所：分別為大田寮、板橋寮、江戸川寮三所，合計可收容 510 名遊民，另正籌設荒川區及千代田區二所新設收容所。

2.服務對象：為東京都 23 區內活動之遊民。

3.收容期限：以 1 個月為限，必要時可再延長 1 個月。

4.服務項目：

- (1)三餐之提供。
- (2)日用品之提供。
- (3)理髮、沐浴及個人嗜好品。

(4)生活輔導，健康診斷。

(5)債務償還之法律諮詢。

5.服務目標：評估遊民身體狀況，工作意願及能力，以做為遊民進入第二階段（自立支援）而努力。

(二)自立支援收容所

1.東京都內有臺東寮、新宿寮、豐島寮、墨田寮及涉谷寮等 5 所自立支援收容所。

2.服務對象：為經第一階段「緊張一時保護」評估後有工作意願及能力者。

3.收容期限：以 2 個月為限，但可延長 2 次，每次以 1 個月為限。

4.服務項目：

(1)提供住宿：三餐、衣物、日用品。

(2)現金補助：日用品費，求職交通費，就業補償金，租屋費用。

(3)生活協助。

(4)就業準備：如駕照之取得，技能回復。

(5)職業輔導及媒介。

5.服務目標：使街友能重拾信心、自力更生、重回主流社會。

(三)收容機構運作狀況：自立支援收容所－涉谷寮

「涉谷寮」為東京都 23 區內所設 5 個自立支援機構之一，其主要為協助有工作意願及能力之街友提供生活，健康、職業、租屋之輔導，使街友能自立更生，自食其力，早日重回主流社會之機構，目前收容東京都內遊民 72 名。

工作人員配置情形：

所長：1 名

事務員：1 名

生活指導員：4 名

生活輔導（訪談員）：2 名（非常勤）

醫師：1 名（非常勤）

職業輔導員：3 名

住屋輔導員：1 名

看護：1 名

涉谷寮之「就業安排表」

項 目	期 間	內 容
就業準備	第 1 週	生活面談，住所登記，職業輔導面談，職業登記。
求職期間	第 2～5 週	求職、職業面談、生活面談
自立準備期間	就職後 1～4 週	追蹤服務、地域生活輔導

涉谷寮之「課表」

時 間	內 容
07：15	早餐
09：00	職業面談、生活輔導面談、勞動、住屋面談
12：00	午餐
13：00	職業面談、生活輔導面談、勞動、租屋面談
18：00	沐浴（每日 21：00 停止）
18：30	晚餐
22：00	就寢

涉谷寮年度經費為二億日圓(約 6,400 萬臺幣)，由中央政府負擔 25%，東京都政府及特別區政府共同負擔 75%，用以支付收容所人事費、事務費、外展訪談費及遊民生活支出費……等費用。

該機構為三層樓建築由政府興建提供，一樓包含事務室、約談室、會議室、醫務室、浴室、值班室。二樓為餐廳兼娛樂室、抽煙室、洗衣物室、生活室。三樓為日常生活室，各樓設施齊全，收容所內窗明几淨，注重衛生，每一室之床鋪設計均設有布簾以尊重個人隱私，服務亦以人性化為前題，營造出「家」的感覺，機構內所需伙食皆由外送便當送至所內，採無廚房設施，以維餐食的衛生。

民間機構對接辦遊民自立支援業務遭遇的普遍困擾以遊民習性特殊，就業輔導不易完成為主，另遊民是社會的邊緣人，心理容易受創，常會抗拒輔導員的協助，而遊民間常因細故發生口角，而機構無充分的公權力，執行生活管理上易造成困擾，需更多的耐心和愛心才能完成輔導目標。

四、觀察發現

經過一週官方安排的實地參訪，及作者主動觀察散居街角或公園裡的遊民生活情形，藉自我觀察補充日本官方所不能呈現的資訊及官式行程的不足，對日本遊民民營化業務之觀察以下幾個發現：

(一)日本遊民的定義採行實際發生之觀念，以其「在路上生活者」為認定標準，不論其戶籍落於那一個縣、都、府均予以服務，亦不問其家庭之互負扶養義務關係，亦未見資產調查程序。

(二)日本在遊民管理、輔導、設施上均訂有完備的實施綱要，且其政府編列經費相對充裕，尤其是中央政府的預算挹注，值得吾人借鏡。

(三)「人權至上」，遊民只是居無定所的一群人，不應受到差別歧視，在日本有國會議員為遊民請命不足為怪，政黨和民間團體甚至發放帳篷給遊民在公園內搭建，冬天送懷爐、棉被等保暖物品，限制政府不能採強制驅離的手段來對付遊民。

(四)收容所(自立支援中心、緊急一時保護收容中心)由民間機構管理，環境整齊乾淨，設施簡單但不失完備，生活管理訂有日課表，由居住者分工維持設施內外之環境。

(五)當地遊民行為相當保守、低調，很少發生攻擊民眾事件，民眾對各公園、場站、天橋下之遊民通常視而不見；各地興設自立支援中心初期雖受當地民眾抵制，不過經過溝通和和平的鄰里關係，大都能順利化解疑慮進行收容。

(六)日本政府預估全國有 25,000 位遊民，就參訪觀察得知政府投入之工作人員和遊民數相比仍顯不足，受託機構也受到經費不足等因素無法僱足人員，自立支援中心床位雖不多但未呈現滿床現象，許多人寧願選擇露宿街頭，令日本政府頭疼，更使受託單位為難。

(七)遊民業務委託民間機構經營為主體，政府負責監督及經費支援，業務包含收容中心管理及外展服務，受託機構自行結合就業輔導、職業訓練、心理支持、法律諮詢、生活輔導、醫療……等專業人士協助業務進行。

五、日本與我國遊民業務之異同

(一)相同之處：

1.都會區為遊民聚集之首選，場站、公園、橋下是容易發現遊民的地點，故都會區遊民數量較龐大，政府人力無以應付，經費亦嫌不足。

2.以維護遊民基本生存人權為出發點，保障人民基本生活需求、協助其回歸社會為工作目標。

3.酗酒、髒亂、無自主管理是民間機構輔導上的最大困擾。

4.遊民之主要業務以委外經營為主體，且設有遊民收容中心；委託民間機構承接辦理，落實民營化政策。

(二)相異之處：

1.我國遊民管理採強制措施，對占用場站、人行道或騎樓之遊民採主動查察、勸離、遣送收容等措施；日本則採放任態度，除非占用特別管制區域，基本上受託機構或政府不介入其行為。

2.日本遊民以其實際活動之地域來定義，並不賦予家庭責任及戶籍歸屬；我國則課以家庭扶養責任，如有家屬會要求領回，各縣市政府間常發生互踢皮球事件。

3.日本遊民民營化業務大部分經費來自中央政府或都廳，而且對願受就業輔導之遊民提供日用品費（零用金）、求職交通費、轉宅補助、訂製西裝費……等費用，以利遊民在求職、面試時夠體面，求得理想的工作機會，設想週到且細心；我國在經費支援上略顯薄弱，經費大都由地方政府編列，受託機關有時尚需對外募款來支應，對遊民的求職協助相較之下亦顯不夠週延細膩。

4.日本遊民成大規模集結，尤其在都會公園裡數百頂帳篷搭在同一區塊中，不僅有礙觀瞻，妨礙都會居民休閒的權利，更引起外國觀光客異樣的眼光；我國遊民數量相對較少，且少有搭設帳篷聚集現象，民間機構輔導作業上較不易集中。

5.基本上，日本遊民的結構以在都會區中有工作者為多，但其收入不足以支付過高房租和消費指數，致使許多人只能選擇露宿街頭，也算是對政府的一種無言抗議；反觀我國之遊民結構以精神病患、老殘弱者為主，有工作能力者較少，對長期收容的需求不容忽視。

6.在民營化的過程中，日本承接之民間團體大都以長期倡導遊民權益團體為主，容易和遊民接近，對遊民之習性和需求有深入瞭解，從事輔導工作成效得以顯現；國內則較注重承接意願和輔導能力為取向，至於可否獲遊民信賴或長期瞭解，尚不具顯著性。

六、結論建議

遊民業務在各國都是一個棘手的問題，甚至被認為是令人討厭的工作，民間單位的參與經營似乎給政府一個解套、喘息的機會，但各項配套措施仍嫌粗糙與不足，法令、經費、人力、契約內容的精確性、服務成本的精算、服務品質的監控、政治力的排除、政府其他單位的配合……等，仍需經過仔細的評估和改善，使遊民的輔導工作得以落實。

「他山之石，可以攻錯」，日本的遊民形態雖和我國殊有不同，但仍有值得借鏡之處，茲以此次參訪觀察所見，對我政府遊民業務民營化作以下建議：

(一)遊民出沒集結以都會區較多，建議中央結合生活圈規劃在北、中、南三大都會區成立遊民收容中心和街友外展服務，委託熟悉業務全國性團體經營，無需在全國各縣市均各自設立收容中心，如此在經費、管理、協尋和職訓……等效益上均可獲發揮較大。

(二)訂定完備之遊民政策、相關法令和標準作業程序，使受委託單位可配合施行，如警政、衛生醫療、勞政、社政、住宅……等單位大家通力合作，共同解決遊民問題。

(三)收容或街頭遊民宜予以分類，將有工作能力者進行就業訓練及輔導、短期房租補助、短期生活協助及工作必要工具、求職準備及訓練……等項目，方能助其早日回歸社會。精神患者、失智及老弱者則予分別處理。

(四)對需治療或收容之遊民應另予特別例外規定，如健保給付之放寬、收容年齡限制放寬、家屬不願領回之通融……等措施，讓承接團體便宜行事，以期全面性降低遊民數量。

(五)建議由中央編列經費補助受託機構辦理遊民業務，對服務機構或地方政府執行業務進行年度考評，讓遊民業務具一致性，減少縣市間踢皮球情形發生。

(六)強化收容中心內部設施，以便在所內進行生活會談、職業輔導、房租會商、醫療檢查等用途。

(七)將收容中心納入機構評鑑機制，並辦理績優單位業務觀摩，藉由考評、相互參訪來提升各收容機構品質。

(本文作者現任苗栗縣政府社會局課長暨明新科技大學老人服務事業管理系兼任講師)

參考文獻

- 1.日本路上生活者自立支援中心－涉谷寮
- 2.日本路上生活者自立支援事業實施綱要
- 3.日本路上生活者自立支援事業實施細目
- 4.日本路上生活者對策事業設施之概要
- 5.日本路上生活者緊急一時保護中心利用狀況（平成 15 年度）
- 6.日本路上生活者自立支援中心利用狀況（平成 15 年度）