

## 調 查 報 告

- 壹、調查緣起：本案係委員自動調查。
- 貳、調查對象：外交部、僑務委員會、交通部、教育部、內政部。
- 參、案由：我政府為因應日本核變危機，對於「撤僑」之處理有無貽誤時機、效能不彰，認有深入瞭解之必要乙案。
- 肆、調查依據：本院 100 年 3 月 29 日院台調壹字第 1000800111 號函。
- 伍、調查重點：如案由。
- 陸、調查事實：

本院為調查案情於民國（下同）100 年 4 月 20 日分別以處台調壹字第 1000830917 號、第 1000830918 號、第 1000830919 號及第 10008330920 號函請外交部、僑務委員會、國家安全會議秘書處及交通部查復，經外交部以 100 年 5 月 30 日外國聯字第 10001085300 號函、100 年 9 月 2 日外協資字第 10004519500 號函、100 年 9 月 13 日外協資字第 10056041530 號函、國家安全會議秘書處於 100 年 5 月 17 日以處一字第 1002001669 號函、交通部於 100 年 5 月 6 日以交動字第 1000004180 號函、及僑務委員會於 100 年 5 月 2 日以僑一亞字第 10030155851 號函復本院；另本院調查委員分別於 100 年 5 月 30 日、同年 8 月 4 日及 29 日分別約詢外交部駐日本代表處代表馮○○、次長沈○○、亞東關係協會副組長郭○○、僑務委員會副委員長薛○○、第一處處長田○○、科長黃○○、教育部次長林○○、國際文教處副處長許○○、專員黃○○、交通部次長葉○○、民用航空局副局長陳○○、組長朱○○、中央氣象局氣象預報中心主任鄭○○、觀光局組長陳○○、內政部入出國及移民署（下稱

移民署)署長謝○○、科長蔡○○等人到院，並提供相關資料，茲將調查事實陳述如次：

一、案情概述：

緣日本東北之福島縣、宮城縣、岩手縣、青森縣等地區於100年3月11日下午發生芮氏規模九級大地震，繼而引發大海嘯與日本福島核電廠爆炸輻射危機等複合式災害，造成全球恐慌，政府在協助旅居日本國人撤離過程，有無貽誤時機、效能不彰，本案爰申請自動調查。

二、國家安全會議處理情形：

(一)國家安全會議為整合各部會因應日本東北地區複合式災害之相關作為，以提供總統諮詢意見，該會議分別於100年3月13日及同月17日至22日邀集相關部會首長召開7次專案會議，除3月21日由該會議秘書長胡○○主持外、其餘6次均由總統親自主持召開，會議期間並完成5次「政府因應日本核子事故作為報告」

(二)國家安全會議於100年3月16日研擬我國因應作為之建議意見上呈總統，其中關於「國際援助及對日關係因應小組」部分，有關僑胞及留學生部分建議如次：「安置我國留日僑民及留學生安全事宜、向日方提出國際援助及人道救援、發布赴日觀光旅遊警訊、注意國際間相關應變措施資訊、研擬可能之撤僑計劃或緊急運送我國旅日僑胞及留學生返國之應變計畫」，嗣經總統批示：「悉，送行政院參考」並已遵示函送行政院在案。

(三)311專案會議主席裁示事項：

- 1、100年3月17日「311專案第二次會議主席(總統)裁示事項」第五項：「針對撤僑問題，依外交部、交通部以既有航班勸導國人返國，確有必要

時，可安排加班機」。

- 2、100年3月18日「311專案第三次會議主席（總統）裁示事項」第十項：「外交部提供之『自東京返國航班情形』表格，可提供記者參考，資料可看出台日航班的確沒有增班必要，目的讓國人瞭解並減少疑慮，另『撤僑』用語請修改以『協助國人返國』代替」。
- 3、100年3月19日「311專案第四次會議主席（總統）裁示事項」：「請外交部蒐集我國自東京安全協助返國之31位東北大學學生資訊，並邀集渠等出面說明政府協助返國之正面作為」。
- 4、100年3月20日「311專案第五次會議主席（總統）裁示事項」第五項：「請交通部持續協助國人自東京返國需求，爾後並請交通部於緊急災難時嚴格督導航空公司，在適當票價下，提供應有之服務。」第七項：「從日本返國學生若有台北日本學校之就學需求，請教育部、僑委會提供協助」。
- 5、100年3月21日「311專案第六次會議主席（胡○○秘書長）裁示事項」外交部辦理情況說明：「自3月11日日本東北地區發生震災以來，外交部已先後發布17則新聞稿向外說明政府各項作為，諸如提供日本必要協助、說明我國人在日安全狀況，公布我保僑護僑措施、與交通部洽請航空公司提早清艙及加派加班機協助我國人返國、以及宣傳外交部旅外國人緊急聯繫機制等。」

### 三、外交部處理情形：

日本311大地震後外交部確保我旅日國人安全之相關作為：

#### （一）成立緊急應變小組，聯繫確認我旅日國人安危：

- 1、100年3月11日下午，日本東北地區宮城縣外

海發生芮氏規模 9.0 之強震，引發海嘯及福島第一核電廠輻射外洩，為人類史上之一大複合型天災。

2、外交部與駐日本代表處均於地震發生後第一時間成立緊急應變小組，掌握災情並確認我國僑民、留學生、觀光客及漁船安危。

(1) 僑民部分：因災害初期通訊全部中斷、交通癱瘓，一時無法取得聯繫，俟通訊稍微回復改善後，駐處即逐一與僑團幹部及僑胞取得聯繫，並就各僑會提供之名單再次一一電話慰問。迄今除 1 名僑胞不幸因海嘯罹難外，無其他僑民傷亡。

(2) 留學生部分：我於東北地區之留學生共 67 人，全員均安，其中 31 人由駐處委託東北大學我留學生會長租車撤離仙台轉抵東京，其餘大部分同學則自行離開災區。

(3) 旅遊國人部分：透過交通部觀光局掌握到 11 日我觀光客在東京有 39 團 1,066 人，秋田 1 團 16 人，仙台 1 團 30 人，震災發生後均平安返國。另在福島縣「白河 COSMOS」工廠實習之研習團一行 12 人則自行租車轉赴東京搭機返國。

(4) 台商部分：參加幕張「東京國際照明展」之我「照明燈具輸出業公會」一行取消展示活動並順利搭機返國，另我聯華電子日本廠房人員均安。

(5) 漁船部分：我在日本外海作業漁船未傳災情。

3、外交部立即將日本東北災區列為紅色旅遊警戒區，建議國人暫不宜前往該地區旅遊，並呼籲已在日本境內國人注意自身安全，如遇緊急情況，

請就近與我駐日本各館處聯繫。

(二)發布緊急通報，呼籲並協助僑民離開危險災區：

- 1、駐日本代表處於災難發生後，即透過日本 NHK 電視台以跑馬燈方式發布訊息，並於該處網頁發布通告，呼籲並協助僑民離開災區。
- 2、駐日本代表處復於 3 月 16 日以傳真方式向各僑會發布緊急通報，並於該處網頁刊登，呼籲東北六縣僑民自行設法離開災區後轉赴東京，其交通費用（含飛機、電車、巴士、出租汽車等）由該處補助（當事人先行墊付，事後可檢據向駐處申請歸墊），計已補助 23 名旅居東北地區國人。駐處另協調東京中華學校提供禮堂作為暫時避難所，並提供所需生活物資。
- 3、駐處續於 3 月 26 日發布新聞，籲請旅居東北及關東地區之我國僑民、留學生或觀光客，如無必要請儘早離開或返國；我旅日國人倘因工作需要必須續留者，請密切注意相關新聞報導及駐處網站資訊，依循日本政府指示採取必要行為以確保自身安全，並可向駐處尋求協助。

(三)外交部協同交通部洽請增派班機接運我在日國人返國，並指示駐日本代表處協助僑民搭乘：儘管當時台日航線仍正常運作，且非一位難求，惟因有民眾要求協助回國，外交部乃會同交通部洽請中華航空及長榮航空於 3 月 18、19 兩日增派加班機，同時指示駐日本代表處動員全館人力協助訂位，並派員至成田及羽田機場提供服務，計服務 295 位國人順利搭機返國。

(四)持續對外說明我在日僑民安危及外交部因應作為：

- 1、因應事態發展及時發布新聞稿周知國人：「日本 311 大地震」發生後，亞東關係協會、領事事務

局、NGO 委員會、新聞文化司及駐日代表處等單位均適時發布新聞稿共 27 則，向國人說明我日僑民安危及外交部因應作為。

- 2、召開記者會：沈常務次長○○與外交部長先後於 3 月 12 日及 18 日在該部召開臨時記者會，說明我政府援助日本震災及協助滯留日本國人撤離災區或返國最新情形。外交部部長另於 3 月 19 日在行政院新聞局記者會中說明我政府曾派班機載運旅日國人返國事宜。
- 3、外交部接受媒體專訪積極向外界說明該部各項作為：100 年 3 月 21 日及 4 月 1 日分別接受飛碟電台及 NEWS 98 電台說明我援日作為、旅遊警示燈號、旅外國人緊急聯繫機制及我政府保護僑民作為、搜救隊赴日救災經過等。
- 4、外交部部長於同年 3 月 17 日錄製行政院新聞局「影音白板」，向國人宣導外交部保僑護僑之諸項措施。

(五)外交部並無貽誤時機及效能不彰之情事：

- 1、日本震災發生後，外交部於災後第一時間（3 月 11 日）即將日本東北災區列為紅色旅遊警戒區，並即聯繫災區國人，協助國人儘早撤離至東京等安全地區。當時並未到須全面撤離狀況，但政府為維護國人安全，仍呼籲國人如非必要宜儘早離開日本回國，鼓勵老弱婦幼國人先行離日返國，並協助渠等洽訂機位。外交部及駐日本代表處之作為與其他國家並無二致，且時間上未晚於他國，倘有人認為他國作法為「撤僑」，則該部及駐處之作為即大家所認為之撤僑工作，或可視為廣義之「撤僑」。
- 2、部分國人或認為派遣專機始可稱「撤僑」，我國既

未派專機，自不可稱「撤僑」。事實上，災害發生後世界上除法國等極少數國家外，大多數國家均未派遣專機撤離其僑民。法國與我國國情不同，法國與日本距離遙遠，且每週定期班機有限，而該專機原係搭載救難隊赴日，回程之空機則用於載運自願返國之法國與盧森堡僑民撤離日本；其後少數國家派專機之作法亦大都基於相同原因，其中美國雖向我中華航空公司租用 3 架次之 747 客機載運自願撤離 (volunteer departures) 之在日公務員眷至台灣，惟第 1 架次僅載運 96 人，第 2 架次更僅有 8 人。挪威雖安排專機載運自願返國之在日公民，惟強調此舉並非撤僑，且每位乘客需支付 5,000 克朗 (約合 900 美元)。又撤僑形同對駐在國政府不信任，對駐在國造成傷害，1996 年台海危機時倘各國將僑民撤離台灣，對我必然造成嚴重傷害。韓國向來與日本存在摩擦，惟此次亦向我表示不願在日本發生重大災害時宣布撤僑，以免對日本造成進一步傷害。我與日本鄰近，航班頻繁且仍正常飛航，尚無必要採取與法國同樣之作法。

- 3、 「撤僑」(evacuation) 多少具「強制性」、「命令性」及「全面性」之意義，惟美、英、法、德、俄、澳、紐、韓、星、馬等國就此次日本震災皆採勸導方式 (使用 advise、suggest、recommend、urge 等字句)，或以自願離開 (voluntary departure) 鼓勵其國人儘速離開日本，並協助訂定機位，協調加班機或派專機協助其國人自願離日，我國所採措施與上述國家並無不同。
- 4、 此次日本東北地區發生強震後，駐日本代表處即以電話聯繫當地僑團負責人，確認當地僑民狀

況，惟我絕大多數國人赴海外旅行，均未利用外交部領事事務局之「旅外國人網路登錄系統」，將聯繫電話等資訊通報我駐外單位，致外館主動聯繫困難。復以震災發生後通訊中斷，聯繫益形不易，且東京通往災區之道路柔腸寸斷，在通行人員、車輛及油料均受管制之情形下，駐處人員一時難以趕赴災區。

- 5、中國大陸及韓國分在新潟及仙台設有總領事館，爰可就近派員派車逕往仙台鄰近災區探視僑民，相較之下，我駐日本代表處自東京派員派車繞道前往災區，估計至少需十數小時，難解燃眉之急。駐處為爭取時效而發布緊急通報，呼籲日本東北地區僑胞及國人設法搭乘可資利用之交通工具離開災區，再轉至東京避難，所需費用由駐處支應。我國在日本東北地區之 31 名留學生即採取此一方式，由駐處委託東北大學我留學生會長租車撤離仙台轉抵東京後，在駐處協助照料下搭機返國。

(六)外交部未宣布「全面撤僑」之原因：

- 1、日本政府僅在福島核電廠周圍劃定撤離區，其餘災區並無撤離規劃，且關東地區交通及民眾作息陸續恢復正常，電力及食物不足之問題逐漸舒緩。美國、中國大陸、英國、韓國等主要國家之駐日大使館，多據此認定無撤僑及撤館需要，僅呼籲其在日國民必要時儘速離開日本，部分國家並增派班機協助其國民「自願性撤離」。倘我過早宣布撤僑，不僅需面對東京地區龐大疏散人潮之嚴峻挑戰，且可能引發日本政府對我之失望，進而影響台日關係。
- 2、外交部於 3 月 16 日邀集僑務委員會、教育部、交通部觀光局、中央氣象局、民航局、移民署、原

子能委員會、國家安全會議、行政院第二組等單位召開協調會議，就繼續協助在日國人離開災區或返國相關事宜進行討論。鑒於當時東京至台北每日約有 7 至 8 航班，華航為 5 班（羽田 2 班，成田 3 班），長榮為 2 至 3 班（羽田 1 班，成田 1 至 2 班），均維持正常營運。且據統計每航班平均尚餘 50 至 60 個空位，每日空位數約在 350 至 480 個之間，欲離開日本之國人取得機位並無困難，爰研判無派遣專機「全面撤僑」之需要。

- 3、我國與日本鄰近，每日雙方均至少有 34 班固定航班往返，且平均每日均有大量空位，足敷擬返國之國人所需。3 月 17 日福島核電廠災變惡化，為協助在日國人儘早順利返國，外交部即協同交通部、中華航空及長榮航空於 3 月 18、19 二日增派航班，訂定統一合理票價，並由駐日本代表處派員進駐機場，全力協助國人洽訂機位儘速返國。惟其載客率並未達飽和，當時我國及他國航空公司自日本返國之班機載客率低於 80%，亦即空位率介於 20% 至 30% 之間，每日累計多達 1,900 餘空位，顯示當時情勢並未惡化至必須派遣專機疏運僑民返國之程度。

#### （七）檢討與改進：

- 1、建立僑民緊急聯絡網：

- （1）我政府現未對海外僑胞實施登記制度，主要係透過各僑會所提供之幹部、理監事與會員名單瞭解僑民資訊，駐處平日除派員出席僑團主辦之各項會議及活動外，並與幹部經常保持電話聯繫，已與各僑會建立密切聯繫管道。惟部分旅日國人因家庭背景及經濟狀況等因素未積極參與僑會活動，久而久之形成失聯狀態，倘

渠等未主動與僑會聯繫，僑會實難掌握僑民之動向。

- (2) 此次日本 311 地震之發生，令多數平時未與我駐日各館處或各地僑團聯絡之旅日國人，亦深切感受到彼此平日加強聯繫之重要性，爰駐日本代表處刻正積極輔導各僑會先就現任理監事或會員名冊建立一緊急互助聯絡網，由僑會會長以分組方式指定各小組連絡人，負責定期就平日聯繫情形回報會長轉知該處。
  - (3) 鼓勵僑團舉辦各種活動，提供僑民互動機會，並建立彼此間之聯絡網，一旦遇有緊急狀況，即可透過該緊急聯絡網機制，提供僑民必要協助。
  - (4) 駐處另自 5 月下旬起派員前往轄區偏遠地區各僑會訪視，並與僑民座談互動交流，宣導緊急聯絡網之重要性，以落實聯繫僑民之工作。
  - (5) 鑒於我在外僑民人數眾多，政府實難一一照應，外交部及僑務委員會等相關部會宜設定海外僑民照應順序（例如以持有我國護照並在我國具戶籍、住處者為最優先等），並應積極輔導海外台商會、留學生會等組織擴大聯繫。
  - (6) 外交部等相關部會應設法於不擾民、不使民眾誤解政府監控人民行動之前提下，掌握長期旅外國人（留學、就業等）之聯絡動態，並分享相關情資，俾急難發生時得以迅速與我僑民取得聯繫並提供必要協助。
- 2、強化外交部急難救助機制，並呼籲國人多加利用：
- (1) 自 91 年 8 月 1 日開始，外交部領事事務局網站（[www.boca.gov.tw](http://www.boca.gov.tw)）設有「旅外國人動態登錄」系統，另自 98 年 1 月 1 日起增設「旅

行團動態登錄」系統，供國人出國前上網登錄，完成登錄後，系統即依登錄者填寫資訊，將資料傳送至我相關駐外館處，倘發生急難事件或有協尋請求，外交部及駐外館處即可依據登錄資料聯繫國人或在台親友，提供協助。

- (2) 外交部於 100 年 5 月 31 日在領務局領務大廳設置 2 部國人「出國登錄」專用電腦，便利申辦護照之民眾同時登錄出國期間聯繫資料。
- (3) 自 100 年 3 月 1 日至 5 月 31 日，外交部與國內五大電信業者（中華、台灣大、遠傳、亞太、威寶）合作試辦手機自動簡訊傳送「旅外國人緊急服務專線電話號碼」（+886-800-085-095）予赴海外商旅國人備用（外交部現已與中華電信完成簽約程序，於 7 月 8 日起續辦，另與其餘 4 家電信業者進行採購作業中）。
- (4) 自 99 年 7 月 15 日開始，外交部針對國人最常往訪之全球 7 大地區，印製有中、外文對照之「急難救助卡」（可於領務局或外交部台中、高雄、花蓮辦事處，或出國時於各航空公司櫃臺索取），內載有抵達他國通關遭遇困難或需急難救助之簡要說明，並含相關館處 24 小時緊急聯絡電話號碼。我駐日各館處均提供 24 小時急難救助電話，供國人在日期間遭遇急難事件時利用，駐處則由專人因地制宜儘速協助國人解決問題。
- (5) 自 100 年 5 月 31 日起，外交部領務局網站於設置「旅外國人平安留言板」，提供在國外重大災區與國內親友暫時失聯之旅外國人，彼此互報平安與交流訊息之管道。該留言板僅於國

外發生重大災難時啟用，供國人上網留下平安訊息、個人聯絡資料或尋人啟事，或藉由留言板通報當地災情或政府相關撤離及安置措施等。

- 3、強化對外溝通，使外界瞭解外交部作為：此次日本震災發生後，外交部均適時對外發布新聞稿說明災情、我國人安危及外交部因應作為，外交部首長並利用記者會及媒體專訪等場合向國人說明，惟部分媒體選擇性報導或誇大災情，致使外界對外交部作為不諒解，或徒增國人無謂恐慌。今後外交部當強化與媒體等之有效溝通，使外交部訊息得以完整傳達給國人，俾安定民心。

(八)結語：

- 1、地震發生後，外交部與駐日各館處人員即全力投入善後工作，除積極設法與災區我留學生及僑會僑團聯繫，確認國人生命安危外，並增開 10 支 24 小時緊急聯絡電話供國人利用，另隨時依據日本政府公布訊息及參考各國駐日使館作法採取適當措施。過程中因通訊全部中斷及交通癱瘓，致使聯絡及撤離僑民作業進行不易；另因人手不足，電話應接不暇，惟所有人員無不盡心盡力，努力完成各界需求。
- 2、此次日本震災發生後，外交部自聯繫僑胞及留學生並確認國人安危，至協助僑胞及留學生撤離災區、協調交通部及航空公司加開班機、協助僑胞及留學生洽訂機位、派員進駐機場協助機位補位等服務，均秉持職責全力以赴，協助國人順利返國。該部表示，念茲在茲均係國人在國外之安危，並全力協助國人平安離開災區返回國內，絕無所謂「貽誤時機、效能不彰」或「消極作為、甚至

不作為」之情事。

#### 四、僑務委員會處理情形：

##### (一)華僑定義：

- 1、「華僑」之定義，或因其範疇甚難規範，或因我國之歷史背景、政治因素考量，致未明確定義，以保留彈性。一般而言包括下列二大範疇：(一)僑居國外國民，具有中華民國國籍者，可分為在台設有戶籍者及未曾在台設有戶籍者。(二)未能提具中華民國國籍證明文件之僑居國外華裔人士。
- 2、實務上通稱之「華僑」，亦即僑務工作服務之對象，係採廣義之解釋，即具有華裔血統，且在政治和文化上認同中華民國之海外華人均是僑務委員會服務之對象。
- 3、目前該會訂有「華僑身分證明條例」，旅居海外國人返國行使各項權利義務時，例如投資、置產、納稅、兵役、入出境及居留定居等事宜，根據各業務主管機關之法規，需提出華僑身分證明。該會係僑務之主管機關，為認定華僑身分，爰制定華僑身分證明條例據以受理核發華僑身分證明。依該條例第4條及第10條規定，僑居國外國民申請華僑身分證明書或護照加簽僑居身分，須具備僑居地永久居留權、在國外累計居住滿4年及在僑居地連續居住滿6個月等條件。

##### (二)與外交部聯繫機制：

- 1、為掌握中華民國移居海外之僑民及其後代（亦稱臺僑）之人數統計，每年由該會駐外人員及我國駐外館、處依經驗或訪查估計回報而得，並按年更新。
- 2、因我政府現實上並未對海外僑胞實施登記管理制

度，據駐日本代表處表示相關數據係依據日本財團法人入管協會所編印之「法務省入國管理局在留外國人統計」所填具。該資料係日本政府以出身地為台灣所核發外國人登錄證之數據作成（不含已歸化日籍或持雙重國籍之僑民及眷屬）。

- 3、依此，2009 年底在日本具中華民國國籍之僑民人數估計為 60,210 人。另依日本官方「在留外國人統計」資料（不含已歸化日籍），2009 年底日本具中華民國籍之僑民為 44,072 人（按年發佈）。

### （三）本案處理相關情形：

- 1、依日本財團法人入管協會 2010 年版統計資料顯示，旅居東北六縣（青森、秋田、岩手、宮城、山形、福島）之人數計有 653 人，上述統計數字雖然每年稍有變動，惟確係我在日國人人數較為可靠之參考依據。
- 2、由於我在東北六縣之僑民，大部分散居各地，且多數均融入當地社會，鮮少參與地區僑會之活動，甚且不知有僑會組織之存在，在屬性上或可稱之為「隱藏性」僑民。故統計上雖有 653 人之數據，惟實際上，真正參與僑社活動或與僑會間保持聯繫互動之人數恐不及十分之一。
- 3、該會任務為聯繫服務海外僑界，凝聚僑胞對國家向心力。惟目前該會僅於駐日本代表處得派駐僑務秘書一名，而僑胞人數輒以萬計，勢難一一接觸，爰平日多透過僑團（社）組織分層傳達政府訊息及提供服務。
- 4、以日本地區僑界而言，除有全國性組織之日本中華聯合總會，多數都道府縣之行政區域有「華僑總會」，如；東京、千葉、橫濱、大阪、福岡等華僑總會。都會區僑胞人口較多之華僑總會下另有

如婦女會、同鄉會、商會等次級團體，僑胞人數較多，組織健全之僑會常設置有會長、副會長及理監事等，而東北地區除少數醫生外，僑胞人數稀少，因此組織鬆散。

- 5、另有旅日僑民積極融入日本社會或與日人結婚，甚少透過僑會組織與其他旅日僑民聯絡感情。而僑會組織係屬民間聯誼性團體，會員自由參與僑會活動，僑民常因工作或就學等理由遷移他處，或由於各自家庭背景或經濟狀況之差異不願主動與僑會聯繫，故實務上僑會亦難以掌握僑民人數與動向。

(四)緊急通報運作情形：

- 1、該會於災害發生後，即成立緊急專案小組，並緊急聯繫確認僑民安危，透過駐處僑務組以電話聯繫各地區僑會會長，除請渠等協助聯繫會員，該會並以電話或 E-mail 直接與當地僑務榮譽職人員、僑領及留有資料之僑民聯絡，進行僑胞救助措施。
- 2、有關因應日本核變危機，對於「撤僑」之處理，該會透過友我華文媒體及僑校等提供僑胞各項相關訊息及必要協助，相關實際作為及協助情形如下：
  - (1)配合駐外館處請華文媒體「台灣新聞」於該報網頁即時刊登政府提供之訊息及因應協助方案等。
  - (2)我在日僑校計有三所，平時與該會即保持密切聯繫，震災後該會立即瞭解及關心在日三僑校受影響情形，經於震災後二小時瞭解三校無恙後，配合該會應變措施，透過日本地區僑校及教師等電子郵件信箱，建立台日聯繫管道，俾

充分掌握災區訊息及適時傳達政府關懷與支持。

- (3) 該會配合外交部迅速協調東京中華學提供該校禮堂充當災民緊急避難及臨時醫護處所。
- 3、該會自災變發生後持續聯繫在日台灣商工會、世界華人工商婦女企管協會日本分會、東京華僑商工聯合會、日本華商總會、日本關西台商協會、日本中華商工總會、大阪梅田華商公會、東大阪華商公會、華商觀光事業公會日本分會及橫濱華商觀光事業公會等 10 個僑商團體，以及近 2 年自日本返國參加各類經貿研習班之學員共計 151 人，僑胞們皆深感謝意，也表示平安無恙。
  - 4、為建立突發事件緊急聯繫需要，該會歷年來不斷更新僑務榮譽職人員之通訊資料，並建置於僑務資訊系統。日本 311 震災，該會即透過上開僑務資訊系統，將日本地區僑務榮譽職人員名冊，包含區域、住址、電話、傳真、手機及電子信箱等資訊，密送專責管理人員作為我方向災區人員傳達雙向關懷與可提供協助之溝通平台。
  - 5、憲法保障人民遷徙自由權利，我國人一旦遷徙國外，目前並無法律規定國人須至我駐外單位辦理登記(另查日本護照法第 16 條規定，在國外有住所並繼續居留 3 個月以上者，必須向其駐外使領館申報登錄住所)，因此實務上，我駐外各館處制度上並無要求海外僑民向駐外館處辦理登記之作法，我護照效期自 1990 年起改為 10 年效期後，僑民與領務接觸機會越來越少，使政府更難掌握正確僑民資料。故未來經相關立法程序，建立僑民登錄制度或相關機制，除平時可加強與僑會僑民或旅日國人之聯繫外，一旦遇有重大災害發生

時，亦可立即依據建立之資料追蹤聯繫，以提供必要協助，始為一勞永逸作法。

(五)僑務委員會與僑胞聯繫情形：

- 1、本次事件於日本地區造成重大災害，由於我國旅日僑胞衆多，爰本次事件適用該會之緊急事件通報作業要點，依規定由主任秘書擔任專責通報人員，原已設有 1 支緊急專線電話，提供僑胞於非上班時間聯繫使用，事件發生後即加設 1 支，俾隨時回應國人及旅日僑胞洽詢有關資訊，提供必要協助服務；又該會於日本地區派駐僑務人員 1 名，與駐日本代表處合署辦公，任何緊急重大事件，均於第一時間與該處及該會保持密切聯繫。
- 2、除上開聯繫管道，本次事件期間又設置多項聯繫管道，其執行情形如下：
  - (1)透過宏觀電視託播字卡及跑馬顯示 24 小時服務專線、海外信用保證基金、僑胞子女回國升學、僑胞回國證照服務、僑胞安置服務及僑胞機場服務等專線電話。
  - (2)擬訂僑民回國安置計畫，成立機場服務小組，分別在桃園及松山機場入境輻射檢測站旁成立服務小組，指派專人提供相關服務資訊，內容包含該會 2 線緊急電話、海外信用保證基金服務電話，以及僑胞子女就學、證照服務等聯繫方式，以供僑胞運用，持續加強服務日本遭受震災返國之僑胞。
  - (3)於僑委會全球資訊網建置協助日本震災僑胞訊息專區，提供相關資訊予國人及僑胞參考運用；另寄發 429 封電子郵件慰問函及 87 封簡訊通知日本地區僑領等，周知該會對旅日僑胞之關心及提供服務之緊急聯繫窗口。

(4)於「全球僑商服務網」(www.ocbn.org.tw)開闢「送愛到日本-日本地區 311 強震留言版」連結，提供海內外僑胞及國人上網留言鼓勵及打氣。

(六)國內通報情形：

- 1、地震發生後第一時間，僑委會即與派駐日本代表處僑務人員聯繫，瞭解震災發生情形，並發文駐日本代表處請其儘速瞭解災區僑民狀況，並提供協助，相關震災情形並陳報長官，又持續於總統府國家安全會議「311 震災專案會議」報告震災處理情形，復依行政院「311 專案會議」決議，提供該會辦理情形及列管狀態。
- 2、該會於震災發生後第一時間即成立「專案工作小組」外，並著手進行相關因應措施，另基於駐外單位統一指揮原則，該會即責成駐日僑務秘書積極配合相關事宜。
- 3、至有關撤僑事宜，鑒於憲法規定保僑護僑工作係由外交部依權責統籌指揮，爰相關撤僑規劃及行動係由外交部及駐日本代表處審慎評估後，該會配合辦理。

(七)其他補充說明：

- 1、世界台灣商會聯合總會捐贈日本 311 震災民眾飲用礦泉水 28 萬 8 百瓶（每瓶 1.5 公升、23,400 箱、421.2 噸、25 個貨櫃），由該會緊急聯繫報關行、船運公司分兩批配送至災區供災民使用，第一批礦泉水 9 萬瓶（7,500 箱、135 噸、8 個貨櫃），第二批 19 萬 8 百瓶（15,900 箱、286.2 噸、17 個貨櫃），分別於 4 月 6 日、4 月 15 日運抵東京港，並請日華協會負責配送至災區。本案有關在台灣及日本所需吊櫃費、封條費、文件費、報關

理貨費、裝櫃費、拖車費及外箱貼紙製作及黏貼等費用，係由該會支應。

- 2、世界華人工商婦女企管協會總會於日本 311 震災後，對其全世界各地分會發起募款活動，共計募得日幣 1,000 萬元，該總會一行 11 人由總會長施郭○○女士率領，於 4 月 1 日拜會該會並舉行捐款儀式，請該會吳○○委員長見證，為儘速將賑災款項送達災區，並逕電匯台北駐日經濟文化代表處運用。
- 3、僑委會電話總機(02-26272600)及緊急聯絡電話(二支)，於日本震災發生以後，隨時回應國人及旅日僑胞洽詢有關返台相關諮詢，並提供必要之協助、服務。
- 4、為協助旅日僑胞返台安置，於 3 月 21 日協調龍邦僑園會館、10 間台北地區該會簽約旅館(圓山大飯店、福華大飯店、國賓大飯店、西華大飯店、台北君品大酒店、台北花園大酒店、福容大飯店、華國大飯店、康華大飯店、華航大飯店)及台北凱撒大飯店與喜來登大飯店等共 13 家旅館業者，對日本震災後返台旅日僑民提供特別優惠住宿，相關資訊除刊登於一般媒體外，並於 3 月 21 日起公告於該會網頁。
- 5、3 月 11 日下午 2 時 46 分日本東北發生大地震，該會隨即發布新聞，並上傳宏觀即時新聞網「日強震僑委會全力協助僑民，吳○○委員長於地震當天即指示海外信用保證基金全力協助旅日僑民、僑商處理災後重建事宜，基金在日本地區六家銀行將承保信貸 5 至 10 萬美元，緊急災難貸款僑委會補貼年利率 2% 利息及全額保證手續費。並隨即通知駐外僑務秘書聯繫東北六縣僑會會長，

詢問當地僑民狀況，相關災情發展僑委會將持續關注」。

- 6、3月14日晚上6時該會舉辦「慶祝中華民國建國100年全球系列活動」記者會，該會發布「考慮日本政府、友人心情及訪團成員安全，該會原訂赴日本訪演之文化訪問團將取消行程，並將相關演出經費移作賑災」之新聞稿供電視及平面媒體報導，並將該新聞稿傳送行政院新聞局新聞聯絡組。
- 7、為維護日本返國避難僑民子弟之就學權益，該會於臨櫃收件審核僑生資格時，予以必要之協助，如涉及教育部之學歷證件審核、外交部之簽證取得時，將視個案情形協調從寬處理。
- 8、日本東北大震災後，災區宮城縣僑民黃○○母子三人，於3月23日透過駐處協助返回台灣。鑒於渠等回國後目前工作生計困難，該會日前發給急難慰問金新台幣3萬元，以示政府關懷之意。

#### 五、交通部處理情形：

- (一)依據國家安全會議召開「0311專案」會議決議事項第1000321-2號：協助及呼籲旅日國人返國案，係由外交部、僑務委員會及該部共同負責辦理。交通部職責為配合辦理相關疏運事宜，由民用航空局執行。
- (二)100年3月11日日本東北之福島縣、宮城縣、岩手縣、青森縣等地區接連遭受地震、海嘯及核變危機等連環災害，交通部之作為及與外交部聯繫協調情形，按時序詳述如下：
  - 1、自3月11日日本大地震以來，該部中央氣象局除例行發布國內天氣預報及國外主要都市（包括東京及大版）天氣預報外，每日增加發布日本福島

地區如發生新輻射外釋事件時，未來 5 日輻射軌跡分析圖，供行政院原子能委員會及行政院災害防救辦公室等單位參考應用。

- 2、日本於 3 月 11 日發生震災後，該部民用航空局即積極了解各航空公司之航班營運狀況，並與航空公司保持密切之聯繫。
- 3、後因福島核電廠輻射外洩之事件，外交部於 3 月 15 日發布日本東北地區、關東地區及北海道東部及南部沿海地區為紅色旅遊警示區域，建議民眾不宜前往；其餘地區（琉球除外）則列為灰色，提醒民眾注意。
- 4、外交部並於 3 月 16 日上午邀集僑務委員會、教育部、交通部、交通部觀光局、中央氣象局、民航局、內政部入出國及移民署、原子能委員會、國家安全會議、行政院第二組等單位召開協調會議，就繼續協助日本 0311 震災及海嘯發生後，擬離開災區或返臺國人相關事宜進行討論，會議決議請該部民用航空局配合每日提供航班及載運資料，並每日與外交部駐日代表處聯繫是否需協調加班機疏運旅客等事宜。
- 5、交通部民用航空局於 3 月 17 日邀集中華航空公司及長榮航空公司共同研商「日本 311 地震返臺旅客疏運」事宜，該二業者加開班機疏運旅客，並提供旅客臨櫃購票時給予與網路售價相同價格，其中成田-桃園航線來回票價為 30,000 日幣、羽田-松山航線來回票價為 33,000 日幣(均不含燃油附加費及機場服務費)。經統計 100 年 3 月 15 日至 100 年 3 月 23 日東京(成田、羽田)返臺航班共計飛航 167 架次，總計提供 42,894 個座位，載運 29,124 人次，平均載客率 68%。後續，該部民

用航空局積極配合外交部辦理疏運返臺旅客事宜。

- (三)有關世界各地發生天災、動亂等事件，均由各國外交部決定是否需要撤僑，我國亦同；交通部民用航空局均會積極配合外交部辦理相關疏運旅客與協調聯繫航空公司等事宜。因係外交部統籌辦理撤僑事宜，交通部民用航空局亦與外交部保持密切之橫向聯繫。有關疏運對象及人數等係由外交部統籌與教育部、僑務委員會、移民署等單位進行聯繫。

#### 六、觀光局處理情形：

- (一)第一時間立即啟動緊急應變小組採取應變措施包括：請各風景區管理處加強警戒海嘯事宜、調查組團之旅行社在日旅行團情形、並將初步統計在日旅行團旅客人數以簡訊等方式通報交通部災害應變小組及局內各級長官。

#### (二)因應處理：

##### 1、第一時間聯繫、統計及通報

接獲通報後立即與旅行業全聯會及辦理日本旅遊之主要旅行社（大興、山富國際、中國時報、五福、天喜、東南、長谷、京城、康福、喜美、華泰、燦星旅遊網、喜鴻、豐華、名生…等）聯繫，瞭解掌握旅行團在較受影響之東京及東北地區之旅客數及動態，並陸續將最新調查之旅客情況於下午 4 時 18 分將結果以簡訊方式即時發送交通部災害應變小組及局內相關主管（總計 3 月 11 日至 3 月 16 日發送 22 次簡訊），並依程序通報中央災害應變中心。

##### 2、其他緊急應變作為

##### (1)100 年 3 月 11 日：

<1>下午 3 時 53 分將中央氣象局地震中心海嘯

警報，以簡訊通知辦理大陸觀光團接待業務之旅行社主管及當日接待大陸觀光團導遊（共 591 團），請導遊人員隨時與旅行社保持聯繫，沿海地區旅行團應保持距離注意安全。

<2>基於中央氣象局地震中心 100 年 3 月 11 日下午 2 時 30 分已發布海嘯警報，並預估當日下午 5 時 32 分將影響台灣花蓮、臺東、基隆、臺北沿海地區，立即請所屬國家風區管理處成立應變小組同時疏散海岸據點遊客，加強警戒及通報。另當日下午 4 時 15 分電話通知花蓮、臺東、基隆地區觀光旅館業者，請其注意旅客之安全，做好因應措施，如遇有緊急狀況，應儘速向觀光局通報。

<3>下午 4 時 55 分以簡訊通知各旅行商業公會理事長轉知所屬會員，請導遊人員隨時與旅行社保持聯繫，沿海地區旅行團應保持距離，注意安全。

(2) 100 年 3 月 12 日至 3 月 16 日

每日定時追蹤掌握旅行團返臺情形，並透過觀光局東京辦事處將資訊提供外交部駐東京代表處，迄全部旅行團返臺為止。

3、發布新聞說明旅行團情形及解約處理原則

(1) 依據外交部 100 年 3 月 11 日、12 日、14 日及 15 日發布之紅色警示及灰色警示燈號新聞稿，與旅行業全聯會及品保協會會商後分別於 100 年 11 日、12 日、14 日及 15 日發布旅行團解約退費之處理原則新聞稿，紅色旅遊警示依國外旅遊定型化契約書第 28 條規定處理（即旅行社應將已代繳之規費或履行契約已支付

之全部必要費用扣除後之餘款退還旅客)，灰色旅遊警示依國外旅遊定型化契約書第 27 條規定處理（視解約通知到達旅行社之時間，決定所需賠償費用）。

(2) 另旅行業全聯會為能兼顧維護旅客與旅行社雙方權益，於 100 年 3 月 16 日上午邀集主要承辦日本線業者及航空公司代表共商，獲致共識為：

<1> 旅行團部分：100 年 4 月 10 日前出發前往紅色旅遊警示區以外者，旅客解約時，依國外旅遊定型化契約第 28 條之 1 處理，即旅行社應將已代繳之規費或履行本契約已支付之全部必要費用及不超過團費 5% 扣除後之餘款退還旅客；100 年 4 月 10 日後出發者，旅客解約依國外旅遊定型化契約第 27 條規定處理。

<2> 「機+酒」自由行、單純代訂機票、旅館部分：100 年 3 月 31 日前出發者，旅客解約時，旅行社不收取消費，但旅客應酌付旅行社行政作業費。

(三) 為保障在日本旅遊之旅行團旅遊安全，於事件發生後即隨時與外交部及組團旅行社保持密切聯繫，追蹤旅行團之動態適時對外公布。亦請帶團之領隊隨時注意旅行團安全並與外交部駐外辦事處保持聯繫，如政府政策決定撤僑，即請旅行社配合辦理。

七、中央氣象局作為：

(一) 天氣資料提供：

100 年 3 月 11 日日本發生大地震，引發該國核電廠輻射外釋意外發生後，即開始提供污染物質氣流軌跡模擬資料給原子能委員會、新聞局、國防

部、國家災害防救科技中心、臺北市防災中心、海軍大氣海洋局及空軍氣象中心等政府相關單位，供其分析核輻射對我國之影響與決策研判運用，發揮跨部會橫向聯繫效能。

(二)分析資料對外提供情形：

自 100 年 3 月 19 日至 5 月 3 日間，每天上午 9 時 30 分於網站定時更新「未來 36 小時輻射外釋 5 天軌跡分析圖」資料，提供全國民眾參考。另每日亦提供行政院災害防救辦公室、該部動員委員會與航政司最新的相關軌跡模擬分析報告。

(三)媒體採訪：

國內媒體採訪時，適時對外說明天氣因素對輻射汙染物飄送之影響。

## 八、教育部處理情形：

(一)留日學生安危聯繫處理機制：

- 1、立即發布新聞及聯絡管道：日本宮城縣外海於 100 年 3 月 11 日下午 14 時 46 分 18 秒（臺灣時間 13 時 46 分 18 秒）發生 9.0 級強震隨之引發海嘯，教育部立即於當日指示駐日本代表處文化組，儘速與各臺灣同學會及會長聯繫，掌握留學生安危，一方面向媒體呼籲家長與學生如需緊急協助，可以聯繫駐日文化組與教育部 24 小時手機專線。
- 2、利用網際網路及學生團體管道協尋：事發後教育部即刻於國際文教處網站設置「教育部因應日本 311 地震與海嘯國內協尋者通報表單」，俾利留學生親友上網填報失聯學生資料，及駐日文化組透過留日本臺灣同學會組織及 facebook 網站協尋。
- 3、照料基本需求：有關受災六縣宮城、山形、秋田、青森、岩手、福島等東北地區留學生均獲告平安，

教育部並指示駐日本代表處文化組全力支持我留學生食物與飲水之基本需求。

- 4、協助返國交通：駐日本代表處文化組提供災區返國留學生至東京或其他國際機場之交通協助，在100年3月14日上午10時租巴士載送滯留震災最嚴重仙台地區之留日學生31人離開仙台，是日晚上約19時抵達東京並提供住宿。
- 5、提供暫時避難所：針對重災區六縣我留日學生，由駐日本代表處文化組及臺北駐日經濟文化代表處協調東京中華學校提供大禮堂為暫時避難所。
- 6、協助休學退費事宜：駐日本代表處文化組聯繫我留學生有關在日學校學費退費、在國內學校所修學分請日校承認等相關事宜。

(二)留日學生返國就學安置措施：

- 1、返國就學全力協助：100年3月15日教育部緊急召開研商因應日本311地震我在日學生返臺就學事宜會議，我在日學生包括自幼稚園至大學擬返臺就學者，教育部全力配合協助申請至我國內各級學校就讀，並依據學習實際需要，安排專屬人員從旁輔導及協助。
- 2、福島事件呼籲返臺：福島核電輻射外洩事件後，教育部除請駐日文化組掌握福島縣留學生資訊，並宣導及建議在日留學生、交換生儘速回臺。

(三)關懷在臺日籍學生：

- 1、表達慰問：估計日籍學生計約2,758名同學，教育部吳部長並親赴臺北日僑學校，對日本震災表達慰問之意。
- 2、人道關懷：函請各級學校對遭受變故日籍學生發揮人道關懷，給予生活照顧及開放免費國際電話及行動上的協助等。

(四)綜上，總結教育部處理日本強震及福島輻射事件之整體因應得失如下：

- 1、積極迅速聯絡，留學生均平安：受理通報失聯學生共計 48 人，教育部均立即以各種方式，如網際網路或同學會組織等全面動員，尚未有因教育部怠於職守而導致學生在人身安全或就學安置等方面受害的情事發生。
- 2、每日召開記者會，公開最新留學生安危訊息：311 日本強震後，教育部於 100 年 3 月 12 日(星期六)及 13 日(星期日)定時將留日學生最新安危動態，向大眾媒體發布新聞稿，並舉行記者說明會，俾利留學生家長及國人寬心。
- 3、留學生協助方案規劃得宜：包括在日留學生返國交通、回國就學問題及在日休學或退學學費等各方面協助，均使得學生與家長能獲得立即支援。

#### 九、移民署處理情形：

##### (一)背景說明

- 1、移民署為因應戰時或緊急狀況之發生，業於 96 年起依自身權責業管，擬訂「協助駐臺外國機構或辦事處安置撤僑來臺僑民」、「國內外籍人士不安，協助外交部護(撤)外僑」及「協助外交部安排臺僑自他國撤僑」等三種狀況因應作為。
- 2、100 年 3 月 11 日日本宮城縣外海發生大地震，大東京圈對外交通網全數暫停服務，所有電話均無法順利對外連繫，直至同年 3 月 12 日電話及交通陸續恢復，國人急難救助電話密集湧入，該署駐東京移民工作組配合駐日代表處徹夜處理，除受困求助、尋人、脫困交通工具等問題外，亦有請求代轉人身平安電話。隨後駐日代表處成立緊急應變小組，將身陷災區之東北大學學生以專車運

送至東京，再按個人意願轉送回臺。

- 3、「日本 311 大地震」發生後，外交部於同年月 16 日邀集國家安全會議、僑務委員會、交通部、交通部觀光局、中央氣象局、教育部、原子能委員會及移民署等相關機關，召開「研商自日本撤離國人、僑民事宜」會議，針對是否立即規劃自日本專機撤離國人、僑民一案進行討論，經會議決議：暫不提出大規模撤離僑民、國人回臺避難計畫，會後並由外交部發布新聞稿，向社會大眾說明政府將持續關注日本災情發展，倘災情擴大，再協助僑民、國人撤離至日本關西地區，甚至協調航空公司增派班機前往日本執行撤僑工作。又該次會議中僅就自日本撤僑一案進行討論，並未指定相關機關分工事宜。

## (二)移民署相關因應作為：

### 1、國內因應作為：

該署接獲駐東京工作組上揭通報及瞭解當地相關狀況後，即於 100 年 3 月 15 日召集該署相關單位會商，並針對自日本來臺或不便返回日本外籍人士之入出境及居、停留相關事宜，研議彈性處理機制，並主動函發相關機關知照，同時亦公布於該署網站供各界查閱，使相關外籍人士得以安心在臺等待。又直至日本地震災區情形較為平緩，且福島核能電廠輻射外洩問題無明顯危險及急迫性，方於 100 年 4 月 30 日 24 時終止上揭專案措施。

### 2、國外因應作為：

該署駐東京移民工作組於「311 大地震」後，屢接獲嫁娶大陸配偶之國人致電表示，渠等居住岩手縣、宮城縣及福島縣 3 縣災區，往來東京相

當困難，且因福島核能發電廠輻射外洩危機日益升高，企盼能與大陸配偶及其家族暫返臺避難，經駐東京移民工作組於100年3月15日回報後，該署爰指示該工作組因應作為如下：

- (1) 考量上述災區處於非常時期，故建議該3縣災區國人之大陸配偶，凡曾持用我國配偶團聚許可證來臺，且無違法(規)紀錄者，僅需於該署駐東京移民工作組填寫申請書，表明來臺意願即可，其他佐證文件則由該署電腦檔存資料產出，縮短作業流程，儘速協助國人之大陸配偶申請來臺；另考量核能發電廠輻射外洩危機日益升高，建議該3縣災區以外之國人大陸配偶，如有懷孕情形者，則優先受理申請。據統計「311」地震期間，該署駐東京移民工作組總計協助12個家庭、專案核准22名大陸配偶來臺，令其得以快速且安全返臺避難。
- (2) 因應99年9月紐西蘭南島基督城地震，該署業已訂定國外就學役男返臺辦理再出境處理原則，併同上述大陸配偶來臺處理原則及各項因應措施問答集，移民署於100年3月17日通報駐日本地區(東京、大阪、橫濱)移民工作組據以辦理。
- (3) 駐日本代表處於100年3月19日至24日派員進駐羽田及成田機場，協助國人搭機返臺，該署駐東京移民工作組配合派員於100年3月20日輪值協助無戶籍國民返臺，當日服務人數計26名。
- (4) 移民署為避免後續緊急狀況發生，持續通報駐日本地區之移民工作組，全力配合駐外館處執行各項撤離及救援工作，並賡續掌握駐地狀況

，隨時回報該署知悉。

### 3、國境線因應作為：

(1)發生「日本 311 大地震」後，因受強震影響，航空公司航班大亂，造成多名臺籍旅客滯留東京等機場，一直到同年 12 日下午 3 時 20 分，首班班機才從東京成田機場飛抵國門，該署國境事務大隊於返國旅客通關查驗時，特別準備內裝金幣巧克力之「平安小紅包」為旅客壓驚，頗獲民眾及輿論之好評。

(2)又 100 年 3 月 17 日美國在臺協會因時間急迫，透過交通部設立之「桃園國際機場股份有限公司」(前身為交通部民用航空局桃園國際航空站)，協助邀集包括外交部領事事務局、財政部關稅局、航空警察局、原能會、移民署及航空公司等各駐機場單位，召開「協助美國在臺協會撤退旅日美僑來臺協調會」，討論美國僑民來臺須具備之簽證資格、專機抵達時間、通關應遵守之各項 CIQS (關務 Customs、入出境 Immigration、檢疫 Quarantine、安檢 Security 簡稱 CIQS) 流程作業，會中決議由各單位依其權責分工，辦理美國在臺協會自日本撤僑相關事宜。該署爰基於人道協助及鞏固邦誼等考量，指示國境事務大隊分二梯次協辦該國撤僑事宜，作業程序如下

<1>100 年 3 月 18 日首班載運旅日美僑之中華航空 CI-2107 班機於凌晨 1 時落地，旅客自 D4 登機門下機後，先於候機室由美國在臺協會人員進行資料登錄、住宿飯店及機票安排，完成手續之美僑於凌晨 2 時 10 分分批前往通關查驗，為加快查驗速度，移民署國境事務

大隊開設 12 個查驗櫃檯，並派遣幹部協助引導 4 名未具免簽資格之美僑，前往外交部領務局桃園機場辦事處辦理落地簽證，直至當日凌晨 3 時 5 分，全部旅客查驗通關完畢，且均通過原子能委員會設置之輻射檢測門，並無輻射塵或放射線反應，旅客人數統計如下：

| 國籍  | 簽證種類 | 人數   |
|-----|------|------|
| 美國籍 | 免簽證  | 89 人 |
|     | 落地簽證 | 4 人  |
| 日本籍 | 免簽證  | 3 人  |
| 總計  |      | 96 人 |

<2>100 年 3 月 19 日載運第二批旅日美僑之中華航空 CI-2107 班機，於凌晨 0 時 55 分落地，班機停靠 D5 登機門，旅客下機後先至美國在臺協會機場臨時辦公室，進行資料登錄、住宿飯店及機票安排，完成手續後，於凌晨 1 時 25 分前往證照查驗，移民署國境事務大隊開設 2 個查驗櫃檯，並派遣 3 名幹部協助與引導，凌晨 1 時 30 分全部旅客查驗通關完畢，旅客人數計有美國籍 6 名、日本籍 2 名，共計 8 人，均持有效期內護照，以免簽證方式查驗入境，旅客人數統計如下：

| 國籍  | 簽證種類 | 人數  |
|-----|------|-----|
| 美國籍 | 免簽證  | 6 人 |
| 日本籍 | 免簽證  | 2 人 |
| 總計  |      | 8 人 |

(三)綜上，移民署各單位於「日本 311 大地震」辦理相

關撤僑行動時，均依該署所訂定之因應作為確實執行，整體過程順利，有效保障在日臺僑及其眷屬之人身安全；又協助美國在台協會撤僑來臺安置一案，亦甚圓滿妥當，使臺美兩國邦誼更加密切穩固。

#### 十、駐日本代表處相關因應作為：

##### (一)駐外館處與僑胞聯繫情形：

- 1、日本地區僑團、僑商組織，較具規模者多設有會長、副會長及理監事等領導幹部，並定期舉行理監事會，該處除派員出席僑團舉辦之各項會議及與會長等幹部經常保持電話聯繫外，另不定期舉辦僑務座談會，聽取僑胞對該處及對僑務工作之興革建議。
- 2、該處與僑校及華文媒體聯繫密切，僑校發展係僑務工作重點之一，除派員出席學校所舉辦各項活動，例如開學、畢業典禮，運動會、國語演講比賽、園遊會等外，並建議各僑會可與僑校共同舉辦慶祝活動，擴大各組織之橫向聯繫，另亦鼓勵同仁踴躍出席僑校所舉辦之活動。除固定邀請華文媒體出席該處每月定期召開之記者會外，另不定期與渠等進行小型座談交流活動。
- 3、該處平時除與各僑會會長等保持密切聯繫外，另依據「急難救助實施要點」提供 24 小時緊急服務。由於此次日本 311 重大災害之發生，多數平時不與該處或各地區僑團聯絡之旅日國人，亦深切感受到彼此平日加強聯繫的重要性。因此該處刻正積極建置「緊急聯絡網」系統，鼓勵僑團不定期舉辦各種活動，提供僑民互動機會，並建立彼此間之聯絡網，一旦遇有緊急狀況，即可透過該緊急聯絡網機制，提供僑民必要的協助。另該處除持續與都會區僑團僑會保持密切聯繫外，另

自 100 年 5 月下旬起派員前往轄區偏遠地區各僑會訪視，並與僑民座談互動交流，宣導緊急聯絡網之重要性，以落實聯繫僑民之工作。

(二)在日國人人數：

- 1、留學生、交換學生：目前我國對留日學生人數統計，係依據獨立行政法人日本學生支援機構每年 5 月底發布之最新統計數據為準。而該數據係全日本之總人數，以致於無法區分九州、北海道及大阪等地區之細部人數，99 年度我國以「留學簽證」在日之人數為 5,297 人；除外尚有在日本語學校等專門學校就讀之短期留學生 715 人，總計 6,012 人。另交換學生係臺日兩國簽訂交流之兩大學間的短期交換生，因交流學校並無資料通知該處，爰此目前該處無交換學生數據資料。另自東日本大地震後，該處為求更確實掌握最新之在日留學生資訊，已籌劃整理各校之資料庫，以強化留學生之聯繫工作。
- 2、打工度假計畫：我與日本自 98 年 6 月 1 日起相互實施打工度假簽證制度，同意每年各提供 2 千名員額。惟實施之初，由於打工度假相關配套措施不足，諸如欠缺打工資訊及無相關業者協助引薦等，致國人每年均有 2 千名向日本交流協會提出報名，實際成行者恐僅在 3 至 4 成左右。尤其今年 2 月間日本地震引發核能電廠爆炸，關東地區目前仍處於輻射線威脅中，推測目前停留在日打工度假國人應極有限。
- 3、僑民部份：我政府現實上並未對海外僑胞實施登記管理制度，因此留日僑胞人數無法掌握，該處目前每年提報僑委會「海外華人及台僑人數調查表」資料之數字，係依據日本財團法人入管協會

所編印之「法務省入國管理局在留外國人統計」所填具。該資料係日本政府以出身地為台灣所核發外國人登錄證之數據作成。依據財團法人入管協會 2010 年版統計資料顯示，目前在日台僑總人數為 44,072 人(包含留學生、打工度假、交換學生等短期滯留日本者)。

- 4、該處各項統計數據仍係參考前述資料為主，輔以各僑會所提供理監事、會員名單，惟鑒於我部分旅日國人，常因家庭背景及經濟狀況因素，對參加僑會活動不夠積極，久而久之即形成失聯狀態，倘渠等不主動與僑會聯繫，僑會實難掌握僑民之動向。此一現象係日本地區僑社普遍存在之問題，該處正積極輔導各僑會先就現任理監事或會員名冊建立緊急互助聯絡網，由僑會會長以分組方式，指定各小組連絡人，負責定期就平日聯繫情形回報會長轉知該處。

(三)駐日代表處與災區國人連繫情形：

- 1、成立緊急因應專案小組，聯繫確認僑民安危：100 年 3 月 11 日日本東北地區發生芮氏九級大地震並引發海嘯及福島第一核能電廠輻射外洩事故等複合性空前大災害，該處本於護僑職責，地震發生後，立即設法積極與災區我留日東北地區僑會僑團聯繫，確認僑民之生命安危。由於災害初期通訊全部中斷、交通癱瘓，一時無法取得聯繫，俟通訊稍微回復改善後，始逐一與僑團幹部及僑胞取得聯繫，並就各僑會提供名單再次一一電話連繫慰問(231 人)。
- 2、發佈緊急通報，呼籲並協助僑民離開危險災區：該處除於日本媒體 NHK 以跑馬燈方式發布訊息外，並於該處網頁發布通告且於 100 年 3 月 16

日以傳真方式向各僑會發布緊急通報，並於該處網頁刊登，呼籲日本東北六縣僑民自力設法離開災區，到達較安全地區，再轉至東京。其間所搭乘之交通工具(含飛機、電車、巴士、出租汽車等)所需費用由該處補助(當事人先行墊付，事後可檢據向該處申請歸墊)。並協調東京中華學校提供禮堂作為暫時避難場所，協助提供所需物資。

- 3、協調華航及長榮航空公司增開加班機，協助代訂機位，並分別派遣工作人員兩組分別於成田機場及羽田機場提供各種立即服務照料，以協助僑民、國人同胞離開危險災區儘速返國。惟因往返台日班機飛行狀況仍維持正常，返台人數並未大幅增加，致每日通航班機仍剩餘一千多個空位。
- 4、派員赴宮城縣仙台等災區探視並協助僑民：在災區電力、電訊及交通狀況稍趨穩定後，該處即於3月20日派員前往仙台地區訪視慰問，宮城縣台灣同鄉會郭○○會長及吳○○女士等20餘位當地僑民，表達該處之關懷與慰問。
- 5、該處馮代表偕僑務組趙組長○○再於4月23日上午赴宮城縣仙台市探視我東北六縣僑胞，由宮城縣台灣同鄉會郭會長○○親自接待並安排與山形、秋田、岩手、福島等四縣僑會會長及仙台當地僑民約25人進行座談交流。

(四)本案外交部指示作為：

- 1、外交部指示該處協助僑民(含留學生)撤離災區：震災發生後，該處自3月12日起陸續接獲外交部、教育部、立法委員辦公室、國內學校師長、留學生、留學生家長、媒體甚至一般民眾之關切電話逾千通。該處動員可能之人力盡全力洽查受災最嚴重之東北三縣之留日同學安危，並以24

小時態勢接受其他地區留日同學來電向該處求助。經查我於東北地區留學之同學總數為 67 名。該 67 名同學中，該處已安排其中 31 名同學平安搭機返國，其餘大部份同學均已自行返台。

- 2、僑民部份：發布緊急通報，呼籲並協助僑民離開危險災區，復於 100 年 3 月 16 日以傳真方式向各僑會發布緊急通報，並於該處網頁刊登，呼籲東北六縣僑民自力設法離開災區，到達較安全地區，再轉至東京，計約補助 23 名旅居東北地區國人順利取得補助金額。
- 3、外交部指示該處協調僑民搭乘加班機返國：該處經洽商及協調後，華航、長榮連續於 3 月 18 日及 19 兩日增派加班機，並由該處動員全館人力協助訂位並派員至成田及羽田機場協助僑民返台，計約服務 295 位國人順利搭機返台。
- 4、外交部指示該處協調我救難隊赴災區：該處奉外交部指示於 3 月 12 日協調日本交流協會同意我派救援隊赴災區救難。次（13）日晚間日本交流協會告稱，倘可配合三事項（救難隊須自給自足、勿派醫療隊及攜救難犬、該處派員陪同），將同意我派遣救難隊來日。經呈報國內後，我國緊急救難隊一行 28 人於 3 月 14 日抵東京，並依團隊需求緊急採購備妥相關物資及油料等。翌（15）日上午 9 時由該處指派同仁會同日本交流協會人員陪同前往災區。我救難隊於 3 月 19 日結束任務並搭機返國。

（五）本案檢討改進：

- 1、100 年 3 月 11 日日本東北地區發生大地震並引發海嘯及福島第一核能電廠輻射外洩事故，媒體甚至報導係千年一次之空前大災害，該處本於職

責，地震發生後，該處馮代表立即召集各組室主管成立緊急應變小組，僑務組並即設法積極與災區我留日東北地區留學生、僑會僑團聯繫，確認國人之生命安危，惟因震災初期，通訊全部中斷、交通癱瘓，致有許多地區無法及時取得連絡，惟在通訊稍微回復改善後，該處即逐依各僑會會長所提供之名單一一確認僑民之安危，並增加開放10支緊急聯絡電話，24小時待機，以提供國人即時且迅速之服務。

- 2、本次空前災害發生，該處同仁無不盡心盡力，努力完成各界需求，或許仍有部分瑕疵，該處將檢討改進，惟部份國人提出之情緒性之不合理要求，亦有待商榷。

#### 十一、本案相關規定：

##### (一)外交危機處理要點：

- 1、第1點：「為有效預防與迅速處理外交危機，特訂定本要點。」
- 2、第2點：「本要點所稱外交危機，係指對外關係中影響國家權益之重大突發事件需要立即處理者。」
- 3、第4點：「駐外館（處）應遵照本要點及相關作業規定，限時完成因應外交危機之準備與部署，遇有下列狀況，並應立即陳報外交部：（一）邦交國家有斷交或對我不友善之行為。（二）外國政府或國際組織有不利我之行為。（三）其他重大事件足以影響國家及旅外國（僑）民權益者。」
- 4、第5點：「為因應外交危機，外交部得適時依危機程度建立臨時性之危機因應小組或呈報行政院召集跨部會因應小組協調處理危機有關事宜，俾使傷害降至最低程度。外交部並應隨時抽查駐外館（處）危機處理之準備、部署及演練情形。」

- 5、第6點：「外交部得於適當時機知會立法院外交及僑務委員會有關外交危機處理情形。」
- 6、第7點：「有關外交危機處理情形，國內由外交部發言人統一向新聞界說明；國外由相關駐館館長或其指定之館員負責對外說明。」

(二)外交危機處理要點實施規定：

- 1、第1點：「外交部為有效預防及迅速處理外交危機，以維護國家權益暨保護旅外國人生命財產安全，特依據『外交危機處理要點』訂定本實施規定。」
- 2、第2點：「本部各單位應就其所掌業務範圍，持續督導駐外各館（處）切實遵照『駐外館處危機處理作業綱領』之規定，逐年定期或不定期更新緊急應變計畫，並於危機發生時，依據作業綱領之規定，立即呈報各種必要之資訊。」
- 3、第13點：「危機處理完畢後，業務主管單位應撰寫處理經過及檢討報告，呈報部（次）長或建議召集相關單位開會檢討。處理經過及檢討報告應函送本部各司處密參，並據以指示駐外館（處）注意改善。」
- 4、第14點：「對危機處理有功或失職人員，應依本部獎懲作業要點之規定，予以獎勵或懲處。」

(三)駐外館處危機處理作業綱領：

- 1、第1點：「外交部駐外館處為保護旅居海外國人生命財產之安全，遇駐在國（地）因人為或非人為力量而引發之急難災變或戰亂時，應即採取適切之應變作為，甚或於必要時採取保僑、撤僑、撤館之行動，以減低危害至最小程度。為期妥善因應上述危機處理，爰訂定本作業綱領，以為各駐外館處緊急應變之工作依據。」

- 2、第2點：「危機前之準備工作……三、預擬緊急應變計畫……乙、撤僑計畫(1)確實掌握在駐在國居留或停留國人之動態，並造具僑團及留學生名冊、僑民及留學生登記卡及駐館(處)與僑民及留學生可利用之交通工具承載量資料。」
- 3、第4點：「危機後之檢討工作：一、外館緊急應變工作小組應於事件結束後召開會議檢討得失，並呈報外交部核處。二、外交部應根據外館及部內相關單位彙報之資料開會檢討，並辦理人員獎懲事宜。三、檢討報告應分送部內外各單位研參，必要時並呈報行政院，並由外交部彙編成教材作為辦理講習或研習之資料。」

(四)旅外國人急難救助實施要點：

- 1、第1點：「外交部為明確規範駐外使領館、代表處、辦事處或外交部授權機構提供旅外國人遭遇緊急困難之協助範圍，以提升為民服務品質，特訂定本要點。」
- 2、第2點：「本要點所稱旅外國人，係指持用中華民國護照出國之居住台灣地區設有戶籍之國民，不包括前往大陸、香港、澳門地區者。」
- 3、第3點：「本要點所稱急難，係指旅外國人遭遇下列情況：(一)護照遺失。(二)遭外國政府逮捕、拘禁或拒絕入出境。(三)因意外事故受傷、突發或緊急狀況需就醫、失蹤或死亡。(四)遭搶劫、偷竊、詐騙、綁架、傷害等各類犯罪之侵害。(五)遭遇天災或其他不可抗力之事件。(六)其他足以認定為急難事件，需駐外館處協助者。」
- 4、第4點：「駐外館處均應設置急難救助服務電話專線，以供旅外國人發生急難時聯繫之用。駐外館處急難救助服務電話專線由館長審酌轄區業務情

形，指定專人或責成各機關配屬駐外館處內部之人員共同輪流值機；值機人員應即時接收訊息，立即通報業務主管人員處理。」

- 5、第5點：「駐外館處獲悉轄區內有旅外國人遭遇急難時，應即設法聯繫當事人或聯繫當地主管單位或透過其他可提供狀況資訊之管道，迅速瞭解狀況。並視情況需要，派員或委請當地僑團、慈善團體、其他團體或個人，前往探視。」
- 6、第9點：「旅外國人遭遇急難，駐外館處經確認當事人無法立即於短時間內依第8點方式獲得財務濟助，且有迫切返國需要者，得代購最經濟之返國機票，及提供當事人於候機返國期間基本生活費用之借款，最多不得逾5百美元或等值當地幣，並應請當事人先簽訂金錢借貸契約書，同意於返國後60日內主動將借款(含機票款)歸還外交部。」

(五)亞東關係協會組織章程：

- 1、第5條：「本會之任務列左：一、關於維護我國旅日僑民之權益事項。二、關於便利兩國人民之旅行往來事項。三、關於與日本各界自由民主人士之聯繫事項。四、關於維持中日雙方經濟貿易及技術合作等有關事項。五、關於輔導中日雙方之文化交流事項。六、其他有關事項。」

(六)僑務委員會駐外僑務工作人員設置規則：

- 1、第2條：「僑務委員會為加強海外僑務工作，得視實際需要，經會商外交部，並報請行政院核准後，於本國駐外使館、代表機構、指定之機構或未設駐外使館、代表機構或指定之機構之地區，置駐外僑務工作人員，在海外重要地區，並得設聯繫組。」

- 2、第3條：「駐外僑務工作人員承僑務委員會委員長之命，並受駐在國使館、代表機構或指定之機構首長之指揮監督，掌理左列事項：一、輔導健全僑社組織，加強僑胞僑團聯繫，促進團結合作，推展服務工作。二、輔導華僑社團展開各項愛國活動及重要工作。三、輔導僑社辦理華文教學、新聞傳播，宣揚中華文化。四、輔導華裔青年回國升學、觀摩、研習，協導僑胞回國參觀、訪問、考察。五、配合華僑經濟輔導措施，增進華商與祖國貿易關係。六、適時蒐集僑情、政情、匪情資料、研判、分析、處理及彙報。七、策導華僑社團，聯繫當地自由正義人士，推展國民外交活動及對敵鬥爭事項。八、其他有關當地僑務工作事項。」

(七)教育部駐外文化機構設置規則：

- 1、第3條：「本部駐外文化機構依其業務性質、繁簡及其轄區範圍，得設文化參事處或文化專員處。在無邦交國家或地區，得設文化組或置文化工作人員。必要時各文化機構並得設旅外學人及留學生服務中心，或委託轄區內有關社團辦理旅外學人及留學生服務工作。」
- 2、第4條：「本部駐外文化機構承本部之命，掌理左列事項，並受本國駐外使館或駐外代表機構主管之指揮、監督。一、關於國外留學生及其組織之聯繫、輔導事項。二、關於旅居國外學人之調查、聯繫事項。三、關於出國進修人員之聯繫、輔導事項。四、關於文教體育團體及人員出國從事有關國際文化活動之聯繫事項。五、關於學術及教育資料之蒐集、交換事項。六、關於華僑學校之聯繫及僑生回國研習及升學之協助事項。七、關

於外國學者專家來華訪問、講學之聯繫、協助事項。八、關於外國學生來華留學之初步審核事項。九、關於國際學術文化交流、聯繫、合作事項。十、其他有關文教交辦事項。」

## 柒、調查意見：

緣日本東北之福島縣、宮城縣、岩手縣、青森縣等地區於民國（下同）100年3月11日下午發生芮氏規模九級大地震，繼而引發大海嘯與日本福島核電廠爆炸輻射危機等複合式災害，造成全球恐慌，政府在協助旅居日本國人撤離過程，有無貽誤時機、效能不彰等情乙案。本院為釐清案情，分別請外交部次長沈○○、駐日本代表處代表馮○○、亞東關係協會副組長郭○○、僑務委員會副委員長薛○○、第一處處長田○○、科長黃○○、教育部次長林○○、國際文教處副處長許○○、專員黃○○、交通部次長葉○○、民用航空局副局長陳○○、組長朱○○、中央氣象局氣象預報中心主任鄭○○、觀光局組長陳○○、內政部入出國及移民署署長謝○○、科長蔡○○等人到院說明，並調取相關資料詳予審閱，業經調查竣事，茲將本案調查意見臚述如次：

### 一、日本發生核變危機後，總統即數次召開國家安全會議下達指示，行政院相關部會、駐外館處等，都在第一時間內成立危機應變小組，積極處理相關事宜，並無貽誤時機之情事，合先敘明：

- (一)依據國家安全會議組織法第2條：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」外交危機處理要點第2點：「本要點所稱外交危機，係指對外關係中影響國家權益之重大突發事件需要立即處理者。」同要點第5點：「為因應外交危機，外交部得適時依危機程度建立臨時性之危機因應小組或呈報行政院召集跨部會因應小組協調處理危機有關事宜，俾使傷害降至最低程度。外交部並應隨時抽查駐外館（處）危機處理之準備、部署及演練情形。」

(二)查日本福島核電廠於100年3月11日因地震引發海嘯造成核子事故後，馬總統至為重視並於同年3月13日及17日至22日邀集相關部會首長召開7次國家安全會議（其中6次均由總統親自主持召開，同月21日由該會議秘書長胡○○主持），會議期間並完成5次「政府因應日本核子事故作為報告」，馬總統明確指示政府應採取政府在「境外因應」、「邊境管理」與「境內應變」三大部分之因應作為與具體行動，以確保國人、僑胞及留學生安全與權益，復於同月13日指派身兼行政院中央災害防救委員會之行政院副院長陳○擔任召集人，並依該委員會之各部會成員成立專案小組，統籌因應各項事宜，嗣為因應日本災情急速惡化，提高層級，擴大架構，於同月16日指示，將前揭召集人層級改由行政院院長吳○○擔任，指揮統籌各項因應事宜，在協助旅日國人返國之處理措施方面計有：請外交部掌握僑民、留學生及旅客動態、安置我國留日僑民及留學生安全事宜、發布赴日觀光旅遊警訊、研擬緊急運送我國旅日僑胞及留學生返國之應變計畫、勸導國人返國，必要時安排加班機、請交通部於緊急災難時嚴格督導航空公司，在適當票價下，提供應有服務、請教育部及僑務委員會協助從日本返國學生之就學需求與宣導旅外國人緊急聯繫機制等，另外外交部與僑務委員會亦於本案發生時，立即成立緊急應變小組，展開相關應變作為，此分別有國家安全會議100年5月17日處一字第1002001669號函、外交部100年5月30日外國聯字第10001085300號函及僑務委員會100年5月2日僑一亞字第10030155851號函等書面資料附卷可稽。

(三)綜上，日本發生核變危機後，總統即召開7次國家

安全會議並下達相關指示，行政院相關部會、駐外館處等，均在第一時間內成立危機應變小組，積極處理相關事宜，處置尚屬允當，難謂有貽誤時機之情事，合先敘明。

二、駐外館處未對海外僑胞實施登記管理制度，平時亦未能全盤掌握僑胞名單，此次日本災害發生後，因未確實掌握在駐在國居留或停留國人之動態，造成緊急聯繫之困境與瓶頸，致無法適時適切提供相關協助，核有不當：

- (一)按外交部領事事務局網站設有旅外國人動態登錄系統，提供國人出國前上網登錄，登錄完成後，該次旅外資訊將自動傳輸至我駐外相關館處。當國人於海外遭逢急難或重大事故時，駐外館處可主動與國人取得聯繫，以維護國人權益及安全。又為維護國家權益暨保護旅外國人生命財產安全，外交部訂有外交危機處理要點實施規定。另外交部駐外館處為保護旅居海外國人生命財產之安全，遇駐在國（地）因人為或非人為力量而引發之急難災變或戰亂時，應即採取適切之應變作為，甚或於必要時採取保僑、撤僑、撤館之行動，以減低危害至最小程度。在危機發生前應預擬緊急應變計畫並確實掌握在駐在國居留或停留國人之動態，並造具僑團及留學生名冊、僑民及留學生登記卡及駐館（處）與僑民及留學生可利用之交通工具承載量資料等。此分別於外交危機處理要點實施規定第1點及駐外館處危機處理作業綱領第1點及第2點訂有明文。
- (二)查100年3月11日下午日本東北地區發生芮氏規模九級大地震，繼而引發大海嘯與日本福島核電廠爆炸輻射危機等複合式災害，造成重大生命及財產損失，外交部於翌日發表新聞稿略以，我旅日僑民、

留學生及旅遊國人，目前尚無傷亡消息，日本東北地區有我僑民 653 人（宮城縣 293 人、福島縣 115 人、山形縣 89 人、岩手縣 74 人、青森縣 46 人、秋田縣 36 人）。由於我在東北六縣之僑民，大部分散居各地，且多數均融入當地社會，鮮少參與地區僑會之活動，甚且不知有僑會組織之存在，在屬性上或可稱之為「隱藏性」僑民，故統計上雖有 653 人之數據，惟實際上，真正參與僑社活動或與僑會間保持聯繫互動之人數恐不及十分之一，此有僑務委員會書面資料附卷可參。復詢據駐日本代表處代表馮○○說明如下：

- 1、留學生、交換學生：目前我國對留日學生人數統計，係依據獨立行政法人日本學生支援機構每年 5 月底發布之最新統計數據為準。而該數據係全日本之總人數，以致於無法區分九州、北海道及大阪等地區之細部人數，99 年度我國以「留學簽證」在日之人數為 5,297 人，此外尚有在日本語學校等專門學校就讀之短期留學生 715 人，總計 6,012 人。另交換學生係臺日兩國簽訂交流之兩大學間之短期交換生，因交流學校並無資料通知該處，爰此目前無交換學生數據資料。
- 2、打工度假計畫：我與日本自 98 年 6 月 1 日起相互實施打工度假簽證制度，同意每年各提供 2 千名員額。惟實施之初，由於打工度假相關配套措施不足，諸如欠缺打工資訊及無相關業者協助引薦等，致國人每年均有 2 千名向日本交流協會提出報名，實際成行者恐僅在 3 至 4 成左右。
- 3、僑民部分：因我政府現實上並未對海外僑胞實施登記管理制度，因此留日僑胞人數無法掌握，該處目前每年提報僑務委員會「海外華人及台僑人

數調查表」資料之數字，係依據日本財團法人入管協會所編印之「法務省入國管理局在留外國人統計」所填具。該資料係日本政府以出身地為台灣所核發外國人登錄證之數據作成。依據財團法人入管協會 2010 年版統計資料顯示，目前在日台僑總人數為 44,072 人(包含留學生、打工度假、交換學生等短期滯留日本者)。

(三)綜上，依據駐外館處危機處理作業綱領規定，駐外單位平時應確實掌握在駐在國居留或停留國人之動態，並造具僑團及留學生名冊、僑民及留學生登記卡及駐館(處)與僑民及留學生可利用之交通工具承載量資料等。惟查外交部尚未對海外僑胞實施登記管理制度，致本案在日僑胞人數係依日本財團法人入管協會 2010 年編印之「法務省入國管理局在留外國人統計」資料，未能確實掌握僑胞、留學生及旅日國人人數；外交部亦坦承，此次日本災害發生後，駐外館處未能及時掌握旅日國人行蹤，造成緊急聯繫國人之困境與瓶頸，駐外單位無法適時適切提供相關協助，實應積極檢討改進，落實海外僑胞登記管理制度並建構海外緊急聯絡網，以維護旅外國人及僑胞權益。

**三、政府為積極協助國人返國，請航空業者增派加班機接運，惟因宣導不足，資訊未及時揭露，在日之國人不清楚加班機之訊息，致空機率偏高；又本案協助國人返國之機票問題迭遭民眾抱怨，均應檢討改進：**

(一)政府鑒於日本 311 大地震及福島第一核能電廠輻射外洩情況持續惡化，外交部於 100 年 3 月 16 日上午邀集僑務委員會、教育部、交通部觀光局、中央氣象局、民用航空局、內政部入出國及移民署、原子能委員會、國家安全會議、行政院第二組等單位召

開協調會議，並決議：請民用航空局配合每日提供航班及載運資料，並每日與外交部駐日代表處聯繫是否需協調加班機疏運旅客等事宜。嗣馬總統於翌（17）日之 311 專案第二次會議中裁示：「針對撤僑問題，依外交部、交通部以既有航班勸導國人返國，確有必要時，可安排加班機」，交通部民用航空局立即邀集中華航空公司及長榮航空公司共同研商「日本 311 地震返臺旅客疏運」事宜，請該二業者於 3 月 18、19 兩日增派加班機接運我在日國人返國，駐日代表處表示將全力協助機位訂位工作，此有外交部新聞稿附卷可按。

- (二) 經查政府相關部會事前宣導不足，資訊未及時揭露，在日之國人、僑胞及留學生不清楚加班機之訊息，致同年月 18 日及 19 日加班機可容納 1,024 人，載客數僅 431 人，載客率為 42%，空位數 593 個，空位率高達 58%（表 1）。復據交通部民航局統計同年 3 月 18 日及 19 日自日本成田及羽田機場返台之各航空公司（含華航、長榮、全日空、日航、達美、聯合、國泰）載客總數為 7,384 名，載客率為 74%，空位數為 2,604 個，空位率為 26%（表 2），顯示上揭時間台日固定航班載客率未飽和，而加班機利用率有限，未能有效發揮最大效益，又本案發生後，返國機票需求殷切，惟因未報到旅客增多（乘客已訂妥機位而因故未在班機起飛前辦理報到手續），形成班機訂位客滿，而實際載客率約 7 成，返國機票仍有一票難求現象，未能有效滿足國人、僑胞及留學生返國之需求，迭遭民眾埋怨，經詢據交通部民用航空局副局長陳○○表示，本案民眾抱怨最多就是機票問題，由上觀之，政府相關部會處理本案宣導不足，未能有效提升載客率，顯與首揭各項

會議所提加強返臺旅客疏運旅客及協助國人機位訂位之旨有悖。

- (三)綜上，政府為積極協助國人返臺，請航空業者增派加班機接運在日國人，惟因宣導不足，造成國人不了解航空公司加班機之航班時間，致載客率有限，未能有效發揮最大效益，又本案處理過程中機票問題迭遭國人抱怨，顯未落實協助國人機位訂位及返國相關事宜，均應檢討改進。

四、日本 311 地震及核災事件後，政府將協助國人儘速返國列為主要之因應作為，及旅外國人遭遇急難時，政府有代購最經濟之返國機票之責，惟本案國人至機場臨櫃依票面價購買機票，價格過高引發民怨，政府始出面解決，處置未盡周延妥適，應予改進：

- (一)按旅外國人急難救助實施要點第 3 點規定：「本要點所稱急難，係指旅外國人遭遇下列情況：……（五）遭遇天災或其他不可抗力之事件。（六）其他足以認定為急難事件，需駐外館處協助者。」同要點第 9 點：「旅外國人遭遇急難，駐外館處經確認當事人無法立即於短時間內依第 8 點方式獲得財務濟助，且有迫切返國需要者，得代購最經濟之返國機票……」。

- (二)查 100 年 3 月 11 日於日本東北之福島縣、宮城縣、岩手縣、青森縣等地區接連遭受地震、海嘯及福島核災事故，外交部鑒於日本福島第一核能電廠情況持續惡化，協助及呼籲仍然滯留日本的國人儘速返國，此有國家安全會議「政府因應日本核子事故作為」書面資料附卷可按，然據報載，國人自日本返國旅客機票價格過高，以羽田回松山的經濟艙單程票價高達日幣 13 萬多，換算台幣將近 5 萬塊，引起民眾怨懟。復據交通部書面資料及交通部民用航空

局副局長陳○○於本院約詢表示，日本返台班機票價太貴，主要是因為各國航空公司依國際航空慣例，對未預先訂位而直接到機場櫃檯購票旅客，均以票面價售票，有些年票費用高達 17 萬、18 萬日圓，交通部民用航空局於同年 3 月 17 日協調華航與長榮，提供臨櫃購買與網路預訂相同的票價。以羽田飛返松山的票價為例，臨櫃票價比照網路優惠價格為 3.3 萬日圓；自成田起飛的臨櫃票價，亦均調整為比照網路訂票的價格 3 萬日圓（均不含燃油附加費及機場服務費），另中華航空公司亦宣布，將協助同年 3 月 12 日至 17 日購票的旅客辦理退費事宜。

(三)綜上，按旅外國人遭遇急難，政府有代購最經濟之返國機票責任，本次日本 311 地震及核災事件，協助國人儘速返國列為政府主要因應作為之一，惟本案交通部及外交部於事件發生後，未及時與本國籍航空公司協商最經濟之返國機票，致國人臨櫃購買高額機票而引發民怨，顯見交通部及外交部處置應變未盡周延妥適，另馬總統於 100 年 3 月 20 日在「311 專案第五次會議」裁示：「爾後並請交通部於緊急災難時嚴格督導航空公司，在適當票價下，提供應有之服務。」是以，交通部應積極檢討改進並建立緊急災難之適當票價機制，以避免類案再次發生。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見二至四函請外交部確實檢討改進。
- 二、調查意見四函請交通部確實檢討改進。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請外交及僑政委員會、交通及採購委員會聯席會處理。

中 華 民 國 100 年 10 月 日

表 1. 中華及長榮航空公司加班機載運本案返臺旅客統計表

| 日期        | 航空公司 | 班號   | 座位數   | 載客數 | 載客率 | 空位數 |
|-----------|------|------|-------|-----|-----|-----|
| 3 月 18 日  | 華航   | 2223 | 307   | 235 | 77% | 72  |
|           | 長榮   | 927  | 152   | 32  | 21% | 120 |
| 3 月 19 日  | 華航   | 2223 | 313   | 58  | 19% | 255 |
|           | 長榮   | 187  | 252   | 106 | 42% | 146 |
| <b>總計</b> |      |      | 1,024 | 431 | 42% | 593 |

資料來源：交通部民用航空局 100 年 8 月 29 日提供。

表 2. 各航空公司東京—台灣載客統計表

| 航空公司                               | 日期         | 座位數   | 載客數   | 載客率 | 空位數   | 空位率 |
|------------------------------------|------------|-------|-------|-----|-------|-----|
| 華航、長榮、全日空<br>、日航、達美、聯合<br>、國泰等航空公司 | 3 月 18 日   | 4,758 | 3,664 | 77% | 1,094 | 23% |
|                                    | 3 月 19 日   | 5,230 | 3,720 | 71% | 1,510 | 29% |
| <b>總計</b>                          | <b>2 日</b> | 9,988 | 7,384 | 74% | 2,604 | 26% |

資料來源：交通部民用航空局 100 年 8 月 29 日提供。