The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	台湾の出入国管理における、退去強制及び収容の制度について ： その問題点を中心に
Author(s)	劉, 志剛
Citation	国際公共政策研究. 2007, 12(1), p. 225-241
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/11319
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

台湾の出入国管理における、退去強制及び収容の制度について
—その問題点を中心に—

The System of Deportation and Detention in Immigration Control in Taiwan and its problems

劉　志剛*

Chih-Gang LIU*

Abstract

Until the National Immigration Agency was established on 2 January 2007, the police authority had administered all public affairs about immigration control in Taiwan. Regulations for detention and deportation of illegal aliens are continued solely in article 34 (the reason of deportation) and article 36 (the reason of detention) of the "Entering or leaving the Country and Immigration Law" under which the police authority was given a great deal of discretion. Based on the author's experience in the administration of deportation and detention as foreign affairs police officer, the purpose of this essay is to find out the best policies that improve the human rights situation and point out the current problems facing the new national immigration agency.

キーワード：出入国管理、入出国及び移民法、退去強制、収容

Keywords：immigration control, Entering Or Leaving The Country And Immigration Law, deportation, detention

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

はじめに

1999年移民法が施行される前、外国人の出入国管理は、「外國人の入出國及び居留・停留規則」及び「外国旅券及び査証の辦法」などの行政命令に基づき、外国人の出入国及び居留・停留業務が運営された。しかし、1998年5月22日に出された司法院大法官釈字第454号の解釈により、人民の居住・移転の自由に対する制限は、法的な根拠が必要であると解された。「外國人の入出國及び居留・停留規則」及び「外国旅券及び査証の辦法」は、行政命令であって「法律の留保の原則」に反し、この二つの行政命令は一年後に効力を失うこととされた。外国人の出入国管理に対する立法化が必要となったため、台湾政府は翌年1999年5月21日外国人の出入国、在留、及び退去強制、収容などの業務を規定した「入出国及び移民法」(以下「移民法」)を定め、外国人の出入国管理は法制化された。しかし、2007年1月2日に外国人の出入国管理及び移民に関する業務を担当する「入出国及び移民署」が設置されるまでの七年余りの間は、外国人の出入国、在留、停留、不法滞在及び不法就労の取締り、収容、退去強制等に関する業務は、「入出国及び移民法施行細則」第64条に基づき、警察機関によって行われていた。当時、実務上収容、退去強制などの手続きは全て外事警察が行っていた。そして、移民法における退去強制手続及び収容処遇に関する条文は、僅かに第34条[1](退去強制事由)及び第36条[2](収容の事由)しかなく、退去強制の違反調査、違反審査、口頭審理及び異議の申立、収容の手続、仮放免などの制度が全く規定されていなかった。そのため、一旦不法滞在或いは不法就労などと認められた外国人は、警察に取り締まれた後、すぐに退去強制されたケースも少なくない。すなわち、逮捕されることは、すなわち退去強制を意味するものと認識されていたのである。

この論文は「入出国及び移民法」が施行された以来、内政部入出国及び移民署が設立される前の7年余りに、台湾の出入国管理における退去強制及び収容の現状と問題点を研究対象として検討し、ここに至るまでの経緯、問題点を洗い出し、どのような視点でどう改善すれば外国人の人権を保護できるかについて見ていきたい。

---

1) 移民法第34条「以下各号の状況に該当する外国人は、退去強制することができる。①第4条第1項の規定に違反した不法入国者②入国後、第17条の規定に違反し、上陸を拒否された条項該当者③第18条第1項の規定に違反し、一時入国の許可を得ていない上陸者。同条第2項に従わず、制限された停留時間・地区あるいは付加条件に従わない者④第19条第2項の規定に違反し、宿泊場所を離れる者⑤第27条の規定に違反し、停・居留の目的に当たらない仕事あるいは活動をする者⑥第28条の規定に違反し、制限された住所・活動・事項を守らない者⑦第29条第1項の規定に違反し、停・居留期間を経て、延期しない者⑧第30条第1号から第3号または第9号の規定に該当し、外僑居留書(外国人登録証明書)を取り消された者⑨強制事由は第31条第1号から第3号までの規定に該当し、外僑永久居留書を取り消された者」

2) 移民法第36条「以下各号の状況に該当する外国人は、強制収容することができる①退去強制の処分を受け、出国手続をまだ完成しない者②不法入国、不法残留者③外国政府に指名手配された者④事実上臨時の保護が必要と認める者。前項の収容期間は、原則として15日間であり、延長がなされた場合には、毎回15日間に延長することができる。被収容者或いは配偶者、直系親族、代理人、兄弟姉妹、弁護人、保証人などは7日間以内主管機関に収容に対する異議を提出することができる。第1項第1号において退去強制を受ける者は一時送還できない場合、主管機関は居住の住所を限定し、また条件を加えた後、収容を解くことができる。」

第一章、台湾の出入国管理における退去強制と収容の概要及び問題点

1989年10月以降、台湾政府は、タイ、フィリピン、インドネシア、ベトナム、マレーシアなど各国から介護、家政婦、公共工事の建築労働、大規模製造業、船員などに対し、外国籍の未熟練労働に対して門戸が開放された。一方、これら未熟練労働者の台湾への流入に伴って、いわゆる「逃避外国人労働者[3)]」や「不法就労者」として退去強制の対象となる外国人の数も急激に増加した。2006年12月まで台湾に「逃避外国人労働者」として滞在する未熟練労働者は21051人である。そして2006年１月から12月まで退去強制手続による出国された外国人総数は28463人である。外国人に関する出入国管理業務の中でも、退去強制及び収容に関する業務は人権に関わる最も重大なものである。毎年数万人の外国人は、各退去強制の原因に該当し、収容され、また台湾から出国させられた。しかし、退去強制及び収容に関わる条文は、わずか「移民法」第34条及び第36条に定めた条文のみであり、審査及び異議申し立て制度・在留特別許可の認定制度などは定められていなかった。このような簡単な条文に基づき、実務上複雑の退去強制及び収容の現状に運用すると、法律上の問題が浮かび上がってきた。

１．台湾の出入国管理における退去強制の現状

1992年５月８日国民の就業及び社会・経済の発展を促進するため、台湾政府は就業サービス法を施行し、その中で外国人に対する出国の強制及び収容についても法的根拠を定めた。また、1999年５月21日「出入国及び移民法」が施行され、外国人の退去強制及び収容について規定されている。外国人の限令出国、退去強制及び収容の業務においては、実務上、外事警察の代行業務から移民署の業務として移行した現在も引き続き、この二つの法律が併用して運用されているため、強制出国には２つの種類があることになる。

１．１．退去強制の種類

１．１．１．限令出国（期限付き出国命令）

限令出国とは、逃亡する恐れがない外国人に対しては、収容の手続きを行う必要はなく、出国の通知を受け取った後七日以内に、自ら台湾から出国させることである。

① 労工委員会は、「就業サービス法」第43条、第74条第１、２項の規定に違反する外国人に対し、同法第68条[4)]に基づき、警察機関に限令出国の通知をし、警察機関が限令出国の手続を行うこと

3）就業サービス法第73条第１項第３号「雇われた外国人は、連続三日間行方不明あるいは雇用関係終了により、雇用許可は廃止される。」第74条第２項「雇われた外国人は、連続三日間行方不明の状況があれば、雇用許可が廃止される前に出入国業務の主管機関は出国を命じることができる。」未熟練労働者が就業サービス法第73条第１項第３号及び第74条第２項に該当し、行方不明の状態になると、雇用主は行政院労工委員会または地方警察局に対して、当該外国人が連続三日間行方不明であることを報告し、当該未熟練労働者は逃避外国人労働者となる。

4）「就業サービス法」第68条「第43条あるいは第74条第１、２項の規定に違反する外国人には、一定期間内での出国を命ずる。警察機関は一定期間内に出国しない外国人に対し、強制送還することができ、出国するまで収容できる。」

となっていた。

② 警察機関は、「移民法」第34条に該当する外国人に対し、固定の住所がありまた逃亡する恐れがないと認められれば、「外国人停留・居留及び永久居留辦法」第15条[5]という行政命令に基づき、7日から10日までに出国の手続を完了すれば、警察の強制送還及び収容手続を経ずして出国することを命じていた。

1．1．2．退去強制

退去強制とは、「移民法第36条」に基づいて、外国人に対し収容させ送還当日まで収容し、退去強制令書を発布した後、空港まで連行し、強制的に送還することである。「就業サービス法」第68条に基づき、同法第43条、第74条第1、2項に該当する外国人が一定期間内に出国しない場合や、「移民法」第34条各号に該当する外国人に対しては、「移民法施行細則」第47条[6]に基づき、警察機関は退去強制の手続を行うこととなっていた。

1．2．退去強制手続の概略

実務上外国人の停留・居留及び収容に関する業務は、警察局の外事科（課）本科（課）が行い、外国人の取締り及び退去強制の手続を行う業務は警察局の各警察署に付属している外事警察が行っていた。

退去強制事由に該当する外国人は、国外に退去を強制されるが、退去強制手続の概略は、下記の通りである。

① 外事警察は、就業サービス法第43条、74条第1、2項及び移民法第34条各号に該当すると思われる外国人（以下「容疑者」）に対しては、就業サービス法第62条第1項[7]及び移民法第26条[8]に基づき違反調査を行う。

退去強制事由に該当すると疑うに足りる理由があるときは、外事警察が当警察署の長官に報告し、容疑者の身柄を拘束し、取調べを行う。

② 外事警察は、調書及び収容令書の申請書とともに、当該容疑者を外国人臨時収容所に引渡す。外国人臨時収容所の所長は、収容令書の申請書に基づき当該容疑者に収容事由該当性があるかどうかを審査する。

③ この時外国人臨時収容所の所長は、外国人収容管理規則第4条各号に該当するかどうか、つまり心身的に収容可能かどうかについても判断する。そして収容可能と判断した場合、収容令書を

5）「外国人停留・居留及び永久居留辦法」第15条「移民法第34条に該当する外国人に対して、主管機関は外国人が出国の通知を受け取ってから七日以内の出国を命ずることができる。」

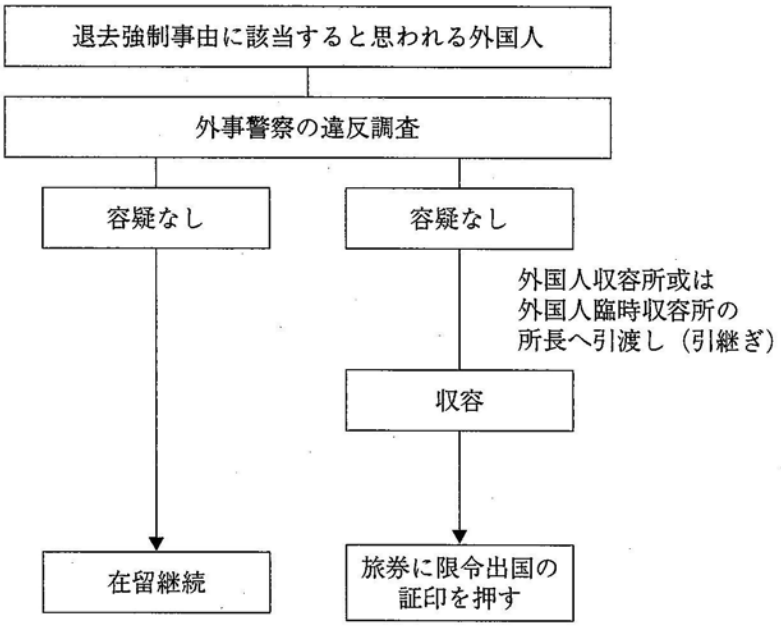
6）出入国及び移民法施行細則第47条「移民署は無戸籍国民及び外国人の退去強制に対し、空港・港まで警戒し、彼らの出国を監視し、また彼らの証明書を機長或いは船長に渡し保管する。移民署は出国拒否あるいは逃亡の恐れがある者に対し、退去強制の国あるいは地区まで送還することができる。」

7）就業サービス法第62条第1項「主管機関、警察機関及び海岸保安機関は証明書類を携帯し、外国人が仕事している場所或いは外国人が不法就労をしている場所に検査を行うことができる。」

8）移民法第26条「14歳以上を満たし、台湾に停留・居留或いは永久居留をしている外国人は旅券・外国人居留証明書或いは外国人永久居留証明書を携帯するべきである。主管機関或いは法律により権限がある公務員は公務を行うとき、前項の証明を求めることができる。」

発布し収容する。外事警察は、収容令書により収容された容疑者に対し、自己負担による帰国の準備をさせ、パスポートに限令出国の証印を押して出国手続（命令出国手続[9]）をした後、強制送還を行う。退去強制事由に該当するかどうかの審査制度が定められていない現状であるから、当該容疑者に対して、違反調査の発動から退去強制をするまでの間に、退去強制事由該当性を審査しないまま強制送還が行われている。

台湾の移民法における退去強制手続の流れ



1．3．退去強制令書の発布に関わる問題点

退去強制令書発布の目的は、もともとは外国人を退去強制するために行われるものである。しかし、実際には、容疑者が在留期間内である場合に、退去強制令書を発布することで「移民法」第36条で定めた収容の要件のうち、第1項第1号「退去強制の処分を受け、出国手続をまだ完成しない者」という要件が満たされていた。そして、収容令書が発布され収容が行われた。実務上、退去強制令書発布の対象は、「社会秩序維護法」第80条に当たる売春関係業務従事した外国人のみである。「社会秩序維護法」などの規定に違反するものとして刑に処せられた。台湾での在留資格がある外国人の場合、「移民法」第17条第13号「わが国に利益・公共安全・公共秩序また善良風習を害する恐れがある者」に該当するため、第34条第2号により退去強制令書が発布され、当外国人は「移民法」第36条第1項「退去強制の処分を受け、出国手続をまだ完成しない者」により、収容令書が発

9）実務上命令出国手続きは「就業サービス法」第43条、74条第1、2項及び「移民法」第34条に該当する外国人に対し、その外国人の旅券の上に7日間から10日間の間に命令出国及び入国拒否の印を押すだけである。

布され収容されるに至るのである。

2．台湾の出入国管理における収容の現状

実務上外国人の収容の業務においては「就業サービス法」及び「移民法」が併用して運用されている。されており、収容には2つの種類があることになる。

2．1．収容の種類

2．1．1．限令出国令書による収容

「就業サービス法」第43条あるいは第74条第1、2項の規定に違反する外国人には、一定期間内での出国を命ずる。出国をしない外国人に対しては、警察機関が退去強制できる。出国する前には警察機関が収容できる。(就業サービス法第68条第4項)

就業サービス法における収容に関する部分は、僅かに「出国する前には警察機関が収容できる。」という記載があるだけで、収容の要件、手続、救済及び被容者の処遇に関する規定がなく、就業サービス法による収容業務はすべて警察機関の判断に任されてきた。

2．1．2．収容令書による収容

外事警察は、容疑者が移民法第34条各号退去強制の事由に該当する疑いに足りる相当の理由がある時、容疑者を逮捕する。

外国人収容所の所長は、各警察署の外事警察から送られてくる調書及び収容令書の申請書に基づき、移民法第36条各号に該当するかどうか、外国人収容管理規則第4条各号に該当するかどうか、つまり心身的に収容可能かどうかを判断し収容可能と判断した場合、収容令書を発布し収容する。

2．2．収容手続の概略

2．2．1．収容の執行手続について

収容の事由に該当する外国人に対する手続の概略は、下記の通りである。

① 外事警察は、「就業サービス法」第43条・第74条第1、2項或いは「移民法」第34条各号に該当する容疑者に対し調書を作成した後、各地方警察局の外国人臨時収容所に渡す。

② 各地方警察局の臨時収容所の所長は、容疑者が移民法第36条各号収容の事由に該当すれば、「外国人収容管理規則」第3条[10]に基づき、収容令書が発布され収容期間15日を原則として外国人を収容するのである。但し、当外国人が「外国人収容管理規則」第4条[11]に該当すれば、収容

10) 外国人収容管理規則第3条「主管機関は外国人を収容するとき、収容令書の内容が以下の事由を記載するべきである。1. 被収容人の氏名・性別・年齢・国籍・身分証明書類番号及び国内で居留する場所、2. 事実、3. 収容の理由、4. 収容の場所」

11) 外国人収容管理規則第4条「移民法第36条第1項に定めた退去強制される外国人は以下の状況があれば収容をまぬがれる。1. 心神喪失或いは病気に罹り、収容により治療に影響、或いは生命を害する恐れがある者、2. 妊娠5ヶ月以上、或いは出産・流産後二ヶ月未満の者、3. 伝染病防止法第3条に定めた伝染病者、4. 老衰或いは心身障害の原因によって単身で生活を営めない者。」

しないことができる。

③　外国人が15日間以内に送還されなければ、移民法施行細則第45条に基づき、その者を外国人収容所に移送し、引き続き収容令書が発布され、退去強制手続が完成するまで収容することができる。

2．2．2．収容の期間について

①　限令出国令書による収容については、期間の限定が定められていない。(就業サービス法第68条第4項)

②　収容令書による収容の期間は、移民法第36条第2項[12]に基づき、原則として15日間であり、必要があれば毎回15日間延長することができる。しかし、収容の延長回数は明らかに定められていないため、実務上被退去強制者を台湾外に送還するまで無期限に延長される。

③　解放の事由について

台湾における身柄の拘束を仮に解く措置は、Ⅰ送還できないとき、Ⅱ外国人収容管理規則第4条各号に該当するときなど二つの理由において、一時的に収容を解くことができる。

a　移民法第36条第1項第1号に該当する被退去強制者を送還できないとき、主管機関は居住の住所を限定し、その他の条件を考慮した上で収容を解くことができる。(移民法第36条第3項)

「送還できない時」とは、かなり長期間にわたって送還できない客観的事情があることである。被退去強制者は完全に自由を回復するわけではなく、送還を行うことができれば、退去させられることになる。例えば、無国籍者を送還できない時、「外国人停留・居留及び永久居留辦法」第17条[13]に基づき、居住の住所を限定し、他の条件が考慮された上で、臨時外国人登録書が発布され、一時的に収容を解くことができる。

b　外国人収容管理規則第4条各号[14]に該当する外国人は、本人、台湾地区において戸籍のある親族、あるいは慈善団体からの保証書を得られれば、一時的に収容が停止されることができる。(外国人収容管理規則第4条第2項) しかし、外国人が、一時的に収容を停止する原因を失ったとき、出国手続きを完成した者を除き、再び収容すべきとされている。(外国人収容管理規則第4条第3項)

④外国人収容の場所及び処遇の規定

a　外国人収容の場所に関しては、入出国及び移民署が移民法第37条[15]に基づき、適当な場所[16]

12) 移民法第36条第2項「収容令書による収容期間は、原則として15日間であり、延長がなされた場合には、毎回15日間延長することができる。」

13) 外国人停留・居留及び永久居留辦法第17条「退去強制される者は、元旅券を発行する国或いは他の国に入国拒否をされ、退去強制を行われない場合、居住の住所を限定し、他の条件を考慮した後、臨時外国人登録書を発布することができる。」

14) 外国人収容管理規則第4条「移民法第36条第1項に定めた退去強制される外国人は以下の状況があれば収容しないことができる。1．心神喪失或いは病気を罹り、収容により治療を影響し、或いは生命を危害する恐れがある者、2．5ヶ月以上妊娠し、或いは出産・流産後二ヶ月未満の者、3．伝染病防止法第3条に定めた伝染病者、4．老衰或いは心身障害の原因によって単身で生活できない者。」以上の状況に該当する人は、本人、台湾地区において戸籍のある親族、あるいは慈善団体からの保証書が得られれば、一時的に収容を解くことができる。

15) 移民法第37条「主管機関は適当な場所を設立し、外国人の収容管理を行う。主管機関は収容管理の規則を定める。」

16) 外国人収容管理規則第2条「主管機関は適当な場所或いは外国人収容所を設立し、外国人の収容管理を行う。適当な場所は、警察機関が設置した臨時収容所或いは必要な事情により、指定した場所である。」

を置き収容業務を行う。しかし、入出国及び移民署が設立されていない現状下で、外国人収容業務は、移民法施行細則第64条第2項[17]及び外国人収容管理規則第2条[18]に基づき、警察機関が行ってきた。実務上警政署は外国人収容所を設置し、また地方警察局は外国人臨時収容所を設置し、外国人の収容業務を行っていた。

b　被収容者の処遇に関する規定は、移民法第37条に基づき、内政部令たる「外国人収容管理規則」に包括的に委任されている。

3．台湾における退去強制及び収容に関する問題点

3．1．退去強制に関する問題点

① 就業サービス法第43条、74条第1、2項及び移民法第34条各号に該当すると思われる外国人に対しては、外事警察は裁判官から発する令書を持たず、直ちに容疑者に臨検・捜索などの強制調査が行われる。当該容疑者が退去強制の事由に該当すると判断した場合、令書がなくても容疑者を臨検、捜索、逮捕し、調書を作成することができ、違反調査の開始はすべて外事警察の裁量によって運用されてきた。現在移民署においてもこの裁量権は引き継がれている。

② 容疑者の違反調査は主に外事警察が行ってきた。外国人の総人数552382人に対して、僅か983名の外事警察によって対応がなされてきた。外事警察の専門用語は主に英語であるが、タイ、ベトナム、フィリピン、インドネシア、マレーシアからの未熟練労働者或いは非英語系の外国人は、中国語或いは英語ができない場合が多い。

容疑者の取調べは、通訳を立ち合わせず中国語で行われている場合が少なくない。臨検・捜査から調書の作成まで、容疑者は外事警察からの質問が理解できず、また容疑者の主張が外事警察へ十分に伝わらない現状がある。それにもかかわらず、容疑者に調書を閲覧させ、又は読み聞かせ署名させる。当然、この状態で作成される調書の信用性が問題となってくる。

③ 移民法には、容疑者の引渡しに関する時間制限が規定されていない。外事警察が容疑者を逮捕した場合、外国人収容所に引渡すまで期間の制限がなく、すべて外事警察の裁量によって運用されてきた。また、警察署の勾留室に普通の刑事犯と同室で留置される場合も少なくなかった。夜間訊問も規定されていないため、疲労訊問をねらった警察側に有利な調書の作成が行われてきた。

④ 移民法には、違反審査に関する規定が記載されていない。容疑者を臨検・捜査から調書の作成までの違反調査はまったく監督されてこなかった。

⑤ 移民法第6章の退去強制には、退去強制に関する異議の申し立てについては規定されていない。退去強制を受けた外国人の容疑者が、当該退去強制に関して不服があれば、直ちに行政訴訟法に

17) 移民法施行細則第64条第2項「外国人出入国・停留・居留・永久居留・収容管理及び退去強制は警政署及び地方の警察局が行っている。」
18) 外国人収容管理規則第2条「内政部入出国及び移民署が設立する前、警察機関は外国人の収容管理を行う。」

基づく行政訴訟を起こすことができる。しかし、行政訴訟は時間がかかり、判決が下された時には、外国人はすでに海外へ退去強制されているのが実情である。このように行政訴訟による救済の実効性が乏しく、ほとんどが「全件退去強制」の状態であった。

⑥　外事警察は移民法第34条に基づき、退去強制される外国人に対し、退去強制令書を発布し、退去強制を行うべきところ、実務上、外事警察は退去強制される外国人に対し退去強制令書を発布せず、旅券に限令出国の証印を押すだけで、退去強制手続を行ってきた。

現在退去強制令書の発布の目的は、外国人を移民法第36条第１項第１号に該当させるためだけである。例えば、容疑者が在留期間内であれば、収容に先立ち退去強制令書を発布することで収容の要件が満たされるため、収容令書が発布されるのである。

⑦　警察機関は「外国人停留・居留及び永久居留辦法」第15条[19]に基づき、限令出国される外国人に対し限令出国令書を発布するべきところ、実務上、外事警察は限令出国される外国人に対し、旅券に限令出国の証印を押すだけであり、限令出国令書の作成はなされてこなかった。

３．２．収容に関する問題点

①　外国人の収容令書による収容は、「移民法」第36条第１項第１号から第４号までに定められている。その中で、「移民法」第36条第１項第４号には、「事実上臨時の保護が必要と認める外国人は収容できる」との規定がある。同規定では、誰がどう認めるかなどについての具体的に法的な記載はないため、外国人収容の要件は曖昧なままである。収容認定については、外事警察が大きな自由裁量権を持っていた。

②　「移民法」第36条第２項により、収容令書による収容の期間は十五日間以内とする。但し、やむを得ない事由が認められるときは、毎回十五日間を延長することができる。収容の延長回数は明確に定められていないため、無期限に延長されることになっていた。

又、「やむを得ない事由」を誰がどう認定するかについて、具体的な規定がない。そのため、入出国及び移民署が設置されていない現状においては、外事警察による外国人の収容事由及び収容延期の認定が行われている。その収容の期間は、逮捕、収容、退去強制を担当する者による裁量で、長期間収容された場合が少なくない。

③　「移民法」第36条第３項において、収容令書により収容されている外国人は、その者の配偶者、直系の親族、兄弟姉妹、保証人等が、七日以内にその者を収容している機関に、収容の異議申し立てを請求することができるとされている。しかし、「移民法」では、収容の異議申し立てに関する制度についての具体的な規定はない。そのため、収容の異議申し立ての請求がなされた場合の担当部署などについても明確に規定されていない。現状は逮捕、収容、退去強制を担当する者が、収容の異議申し立て請求についての業務を担当している。このような状態では、収容されて

19)「外国人停留・居留及び永久居留辦法」第15条「移民法第34条に該当する外国人に対して、主管機関は外国人が出国の通知を受け取ってから七日以内の出国を命ずることができる。」

いる外国人の人権に、配慮がなされているとは言えない。

④ 一時的に収容を停止し身柄の拘束を仮に解くことができるのは、Ⅰ）かなり長期間にわたって送還できないとき、Ⅱ）外国人収容管理規則第4条各号に該当する保証書が得られるとき、という二つの条件だけである。いったん収容された後は、一時的な収容停止や身柄の拘束を仮に解くことはできにくい。

第二章、台湾における制度上の問題点とその対応

第一章で明らかにした問題点を踏まえて、それぞれの対応を検討してみよう。

1．出入国管理業務の入出国及び移民署への設立

国家の競争力を高めるために、行政院は1998年1月2日第2560次の会議において「政府の再造綱領」を通過させた。本綱領は中央政府機関組織の組織改革を目的とし、また政府機関組織の定数を定めるものである。行政院は「中央政府機関組織の基準法」及び「中央政府機関定数法」の草案を定めて、1998年2月この二つの草案を立法院に送った。「中央政府機関定数法」の草案は、政府機関の定数は最高20万人とし、毎年2500人を削減し、6年後15000人を削減させる、という定数の大幅な削減を目指した内容であった。外国人の出入国管理の法制化を目的とした「移民法」が制定されたのは、この翌年のことである。移民法第2条において、出入国管理及び移民に関する業務は、内政部の下で入出国及び移民署が担当するという規定が定められ、それにより行政院は、「内政部入出国及び移民署組織条例」の草案を1999年7月7日の第1次審査会議において審議、原則的に「内政部入出国及び移民署」の設立を支持することが確認された。しかし、「中央政府機関組織の基準法」及び「中央政府機関定数法」の二つの草案が立法化されるまでは移民署の設立に関する草案は留保するとされた。

約4年が経過した2003年10月15日、行政院第2861次の会議において「内政部入出国及び移民署組織条例」の草案が通過、移民署に関する草案は数年後にようやく立法院に送られる運びとなった。

2005年11月8日、立法院第6期第2会期において「内政部入出国及び移民署組織法」が施行された。外事警察が行っている外国人の出入国管理に関する業務を順調に移民署に移行するため、2006年4月20日の移民署に移行する定員の調整会議において航空警察の査証検査隊全員、港務警察局67％、高雄市警察局46％及び各県市警察局60％の外事警察は移民署に移行することが決まった。2006年12月14日から27日まで移民署に移行する人員の職訓練を行った。しかし、2006年4月20日の定員の調整会議から12月14日の人員の職訓練までの期間に、移民署の準備グループは警察機関から出入国管理に関する業務を引き継ぐ作業を全くしない。2007年1月2日移民署が設立された際、出入国に関する印、再入国の印紙、退去強制及び収容令書など全く準備していない状態であり、設立当初より混乱の状態が続いている。また、外国人に対する新しい人権政策及び制度上の改善点もな

く、無理やりに設立されたもの、と台湾における各外国人人権団体から反対の声が上がっている。

今のところ入出国及び移民署が設立された後も、外事警察が行っていた外国人の出入国管理制度を継承しているだけである。外国人に対する新しい人権政策は何ら提出されないままであり、果たして外国人の人権が十分に保護できる制度を創立できるか、現在ではまた判明できない。

2．審査及び異議申し立て制度の創立

移民法における退去強制に関する条文は、僅かに第34条の退去強制の要件を書いたものしかなく、退去強制の違反調査及び違反審査の手続は全く規定されていない。当該容疑者が外事警察に移民法第34条に該当すると認められた場合、外国人収容所或いは外国人臨時収容所の所長は収容令書を発布され直ちに収容される。当時の制度では、当該容疑者に退去強制事由該当性があるかどうかについて、まったく審査しないまま退去強制が行われていた。また、退去強制を受けた外国人の容疑者が、当該退去強制に関して不服があれば、直ちに行政訴訟法に基づく行政訴訟を起こすことはできる。しかし、行政訴訟にはかなり時間がかかるため、判決が下される時には外国人はすでに海外へ退去強制されている。そのため、行政訴訟による救済の実効性は乏しいといえる。

例えば、就労の在留資格をもって、台湾の放送局でDJとして働いていた米国籍のMACK CHARLES ANTHONY氏は台湾人女性張女史と結婚し、台湾人の配偶者という在留資格で、2003年11月4月に再入国した。その後、2003年12月2日、張女史はM氏が行方不明であると警察機関に届け出を行った。2004年1月13日、台北市議員は記者会見で、M氏が在留期間中に梅毒に感染し、またそれを張女史にも感染させたとするM氏の事件を摘発した。2004年1月31日台北市警察局外事科は居留住所変更の名目でM氏を呼び、同日、M氏に対して、移民法第17条第8号「公共衛生或いは社会秩序を妨害する伝染病、精神病或いは他の病気に罹る者」に該当するとして、移民法第34条第2号「入国後、第17条各号入国禁止の事情に該当する者」との条文に基づき、退去強制令書を発布した。並びに「外国人停留・居留及び永久居留弁法」第15条に基づき、M氏に対して七日以内の限令出国を命じた。M氏は2004年2月5日行政訴訟法に基づき、退去強制の行政処分を取り消す行政訴訟を起こした。しかし、翌日M氏は限令出国の証印により出国させられた。生活の基盤は台湾にあり、感染病についても在台中に罹ったものであった。そして、現在は治癒しているとの彼の訴えは、手続上、逮捕から退去強制令書発布に至るまでのわずかな期間で審議されるような制度は存在しなかったのである。そのために、彼は台湾ですでに16年の合法的な居留歴があったにも関わらず、わずか1週間の期間で逮捕から出国を執行され、彼の台湾での生活は終了してしまった。配偶者との間で進められていた離婚手続についても中断せざるを得なかった[20]。退去強制事由該当性について、まったく審査がなされないままに退去強制が行われている。

入出国及び移民署が設立されてからの状況はというと、外国人収容所の管轄が外事警察から移民

20）台湾で広く知られた、通称チョコレート事件。

署に移っただけで、実際のやり方は警察機関でのやり方とほぼ同じである。

そこで、退去強制の救済制度の実効性を高めるため、退去強制を受けた外国人は、行政訴訟による救済を請求する前に、行政の審査制度を創設すべきである。同時に台湾に滞在している外国人の人権の保障のため、速やかに退去強制に対する審査及び異議申し立ての制度を設けなければならない。

3．第三者機関による在留特別許可の認定制度の創設

台湾で居留・停留している外国人は、移民法第34条各号退去強制事由に該当すると認められた場合、台湾人と婚姻関係があるかどうか、その配偶者との間に子供があるかどうかなど密接な身分関係、或いは台湾に長期間在留して生活の基盤を築いている実態などを問わず、退去強制を受けるのが実情である。1999年移民法が施行された際、不法入国・不法残留で台湾に滞在していた外国人の間に、台湾の国籍を取れるという虚偽の情報が流布され、大量の不法残留・不法入国者が入出境管理局に出頭した。その中で、数多くの外国人は10年以上台湾に滞在しており、また台湾人との間に婚姻関係を持つ者や子供を有する者もいた。結局、出頭した外国人は、移民法第34条退去強制事由に該当し、すべて退去強制され、また長期入国拒否者リストに載せられ、以後の合法的再入国は認められなくなった。

例えば、1949年以降、中国の共産主義化によって難民化した「国民党」と呼ばれる華人がタイに存在するが、その子孫である女性S女史は、1987年偽造のタイの旅券をもって台湾に入国し、台湾の男子陳氏と結婚した。陳氏は1997年に交通事故で死亡した。1999年移民法が施行された際、S女史は台湾の国籍を得られるという情報により、入出境管理局に出頭した。その時、S女史には小学生3年生と小学生2年生二人の息子があった。S女史は移民法第34条退去強制事由に該当するという理由で、二人の息子を台湾に残したまま、タイに退去強制された。このケースでは、不法入国・不法残留者に対して、制度上台湾に留まるすべはなく、とにかく一度出国してもらうしかなかった。また、入国拒否のリストに名前は載る件については、再入国禁止に対して異議申し立てを提出し、異議が認められれば台湾に入国できるという方法しかとられなかった[21]。

台湾人と婚姻関係、または台湾人との間に子供を有する外国人は、婚姻生活或いは家族の基盤が破綻する可能性もある。また、婚姻に基づく夫婦の同居・家族結合は、中華民国憲法第22条（基本人権の保障）及び自由権規約第17条（家族とともに生活する権利）に基づくものであり、保護されるべきものであって、人道的な対処が求められよう。さまざまな背景をくみ取れない一律退去強制となる制度は検討されなければならない。

21）1999年台北市警察局万華警察署において著者が自ら担当した事例

4．退去強制令書発布の適切な運用

移民法第34条各号退去強制の要件に該当する外国人は、限令出国もしくは退去強制令書により出国させることができる。しかし、実務上、退去強制令書発布の目的は、ただ容疑者を収容するためだけであった。例えば、容疑者は在留資格がまだ在留期間内であれば、容疑者に対し退去強制令書を発布し、移民法第36条第１項第１号「退去強制の処分を受け出国手続をまだ完成しない者」の収容の要件に該当するものとして、収容令書を発布し、収容する。出国の際に、すでに退去強制令書を発布したことを問わず、再び限令出国の手続きにより外国人の旅券に限令出国の証印を押すが、限令出国のように七日以内に自ら台湾から出国させるのではなく、退去強制のように外事警察に送還当日まで収容、空港まで連行、強制的に送還された。

台北市警察局の統計数字を見ると、2006年１月１日から12月31日まで、不法残留者は793人、不法就労者は1491人となっている。うち、収容がなく出国させられた外国人は727人、外事警察に強制的に送還された外国人は1557人であった。1557人という数字には逃亡の恐れがないとして収容されなかった者が895人含まれていた。なお、台北市警察局が限令出国の証印を押した件数は2258件となっていた。一方、退去強制令書発布は僅か26通であった[22]。つまり逃亡の恐れありとして収容され、強制的に送還された者に対して退去強制令書は発布されていないのが実情である。この26通の退去強制令書発布の対象は、ただ「社会秩序維護法」第80条に当たる売春関係業務に従事した外国人に対してだけである。台湾で在留資格がある外国人が、「社会秩序維護法」などの規定に違反し、刑に処せられた場合、「移民法」第17条第13号「わが国に利益・公共安全・公共秩序また善良風習を害する恐れがある者」に該当し、第34条第２号により退去強制令書を発布し、外国人を「移民法」第36条第１項「退去強制の処分を受け出国手続をまだ完成しない者」に該当させることで、収容令書を発布し収容する。出国の際、退去強制を受ける外国人に対して退去強制令書を発布せず、限令出国の手続を利用し、外国人の旅券に限令出国の証印を押し、送還当日まで収容し空港まで連行した上で、強制的に送還させるのであった。

本来、退去強制令書は、当該外国人を退去強制する目的で発布されるべきである。しかし、実務上では、在留資格がある当外国人が逮捕された後、収容する目的で同令書が発布されていた。出国の際に、同退去強制令書により出国させられることはなく、再び退去強制令書と同じ効力の限令出国の証印が押され、送還当日まで収容、空港まで連行、強制的に送還された。限令出国では退去強制事由に該当する外国人が逃亡の恐れがないということで、出国までに１週間ほどの時間的猶予を与えられた。一方、収容された後、限令出国で出国させられる外国人の出国方法は、送還当日まで収容され、空港まで連行されて強制的に送還されていた。一連の流れは退去強制令書によるものと同じである。

このように、出国手続の区分上は限令出国となっているものであっても、実質的には退去強制と

22）台北市政府警察局外国人退去強制統計（2006年）

なっているのであった。このような制度運営をいつまでも維持すべきではないと考えられる。退去強制令書を発布した後、再び外国人の旅券に限令出国の証印を押すことにより、退去強制手続を行っている現状の誤りを訂正し、本来の手続である退去強制令書を発布された者に対しては退去強制の手続をもって対応し、限令出国の手続を濫用すべきでない。

5．国費による通訳人の提供

2006年1月から12月までに、台湾において不法残留・不法就労などの理由で移民法第34条に該当し、退去強制或いは限令出国を受けた外国人の総数は28463人であり、その内訳はフィリピン籍2074人、インドネシア籍6346人、タイ籍3149人、ベトナム籍11178人、マレーシア籍400人、アメリカ籍2160人、日本籍352人、ビルマ籍278人、その他が2526人となっている[23]。以上の統計数字を見ると、退去強制或いは限令出国を受けた外国人は、タイ、ベトナム、ビルマ、フィリピン、インドネシア、マレーシア各国の外国人が総人数の82％を占めているのだが、これらの外国人は中国語或いは英語或いは日本語ができない場合が多い。

通訳が必要な場合は、主に通訳の民間人は臨時的に頼まれており、また専門的な通訳や法律の訓練を受けていないのが現状で、容疑者の取調べを行う場合に、調書の内容が正しく理解できているかどうかも問題となってくる。これらの問題解決にあたっての提案として、台湾の各県、市の労働局の中に、東南アジア各国の華僑が形成した共同体組織がある。実際に、この華僑出身者による組織というのは、外国人労働者への法律上、生活上のサポート、労働環境の調査などの活動を行っている。つまり、ある程度の知識を持ち、公務員に準ずる身分でこれらの業務にあたっている。例えば、台北市労働局においては、ベトナム語ができる職員が3人、インドネシア語ができる職員が4人、タイ語ができる職員が1人、フィリピン語ができる職員が2人在職している[24]。しかし、人数の不足、深夜の通訳ができないなど様々な問題もあり、外国人に十分な通訳のサービスを提供できていない。通訳制度を考える上で、民間団体例えば、「賽真珠」、「YMCA」などのNGO団体に協力を求めたり、提携を検討できると考える。国費による通訳人の提供も検討して、容疑者を逮捕・取調べを行う場合、専門用語ができる通訳人が立会い、適切な通訳を提供するべきであろう。

6．国費による出国費用の負担及び収容延期の限定化

台北市外国人臨時収容所が2002年7月1日に設立されてから2006年12月31日までの間に、収容された外国人の総人数は2948人である。その中に、収容期間が30日間未満の収容者は2178人、30日間以上60日間未満の収容者は634人、60日間以上90日間未満の収容者は99人、90日間以上120日間未満の収容者は31人、120日間以上150日間未満の収容者は4人、150日間以上180日間未満の収容者は1人、240日間以上の収容者は1人となっている[25]。以上の統計数字を見ると、95％の被収容者に対

23）内政部警政署退去強制外国人統計（2006年）
24）台北市労働局ホームページ、http://www.bola.tcg.gov.tw/
25）台北市政府警察局外国人収容統計（2002年－2006年）

して60日間以内に退去強制の手続が行われ、出国させている。60日間以上収容された外国人は僅か5％である。60日間を越えての収容は、旅券の紛失、不法雇用主の取り締まり、出国費用の欠乏、などを理由として収容令書の延長が申請されていることが原因である。

移民法施行細則第47条では、原則として退去強制の費用は、「自費出国の原則」に基づき、当該外国人にその費用を負担させることとなっている。なお、支払い能力がないと確定される者には移民署により組まれた予算を支払われるとの定めがあるが、明確な用件については、定めがない。支払いの能力の有無についてどう判断するか、基準を定めるべきである。

実務上、出国費用が捻出できない外国人に対しては、出国の費用が準備できるまで、外国人収容所及び外国人臨時収容所の所長が収容令書を発布し、収容期間を延長する取り扱いをしている。この場合、被収容者は、台湾にいる家族や友人などに費用を立て替えてもらうよう書面で依頼し出国資金を調達することになる。「自費出国の原則」によると、出国費用が取れない者は、当然、収容が長期化することになる。台湾に家族或いは友人がなく、客観的に見て、自ら出国費用を支出することができない外国人については、国費による出国費用を負担し、退去強制を迅速に行うことを検討すべきである。

移民法第36条第2項では、収容令書による収容期間の制限は、15日間以内となっているが、必要があれば、毎回15日間を延長することができるとの定めがある。外国人の収容は、すべて収容令書発布に基づき収容することとなっている。

収容の延長回数は明らかに定めていないため、収容が無期限に延長されることも可能である。先に挙げた被収容者の平均収容日数の統計から分析すると、被収容者の95％は60日間以内に出国手続が完成でき、残りの5％は特別な理由により60日間以上収容されている。したがって、大部分の被収容者は収容された後、60日間以内に台湾から出国させられるということであり、収容の最大期間は原則として最大60日間を収容できると定めを設けるのが妥当ではないだろうか。

60日間を経過し、さらに必要があるとして、60日間以上収容する必要があるかどうか、収容延期の申請に対して外国人収容所或いは外国人臨時収容所の所長への委任ではなく、入国拒否の審議委員会のような機関に委任され、収容延期の申請をさせるかどうかを判断すれば、主管機關による恣意的な判断を避けることができると考える。

7．仮放免制度の創設

2002年7月1日に台北市外国人臨時収容所が設立されてから2006年12月31日までの間に収容された外国人の国籍別は、フィリピン籍803人、インドネシア籍958人、タイ籍180人、ベトナム籍875人、バングラデシュ籍32人、パキスタン籍10人、ガーナ籍12人、ロシア籍17人などとなっている[26]。以上の統計を見ると、収容された外国人の国籍はだいだい東南アジア、中東及びアフリカなどの各国

26）台北市政府警察局外国人収容統計（2002年－2006年）

で占められている。

実務上、台湾からの出国を希望して自ら警察機関に出頭した移民法違反者を除き、外国人が摘発された場合、主管機関は摘発された外国人に対し、逃亡の可能性があるかどうかを判断し、逃亡の可能性がないと判断された場合、「外国人停留・居留及び永久居留辦法」第15条に基づき、収容させずに限令出国の手続を行うことで、自ら台湾から出国させるのである。

例えば、欧米人、日本人などに対しては、原則として収容せずに自ら出国させる。ところがいったん逃亡の可能性があると判断すれば、台湾における親族がいるかどうかを問わず、移民法第36条に基づき、収容令書により、身柄を収容する。東南アジア、中東及びアフリカ各国の外国人に対しては、原則として収容し空港まで連行して上で、強制的に送還させるのである。

移民法において逃亡の可能性があるかどうかに対する客観的な要件については定めがない。外国人の収容は担当者の個人的な判断に基づき、収容するかどうかの判断がなされてきた。主管機関から恣意的な判断を避けるため、移民法において収容できる客観的な判断要件を明確的に定めるべきである。

台湾において退去強制を受ける外国人に対し、一時的に収容を停止し身柄の拘束を仮に解くことができるのは、移民法第36条第4項で定める長期間にわたって送還できない客観的事情がある場合や、外国人収容管理規則第4条各号に該当する場合などである。しかし、長期間にわたって送還できない客観的事情という条件は、外国人停留・居留及び永久居留辦法第17条で定められ、旅券を発行する国或いは他の国から入国を拒否され、退去強制を行えない場合にしか適用されない。したがって、以上の二つの状況を除き、いったん収容されてしまえば再び身柄の拘束を仮にでも解くことは現行では不可能と言える。

先述の通り、被収容者は行政訴訟法に基づき、退去強制の行政処分を取り消す行政訴訟を起こしても、かなりの訴訟時間がかかる。そのため、長期間に収容されるおそれがある。また台湾に親族がいる場合、収容により家族の基盤が破綻してしまうおそれもある。

現状において、外国収容所、或いは外国人臨時収容所における被収容者の人数は増加傾向にあり、被収容人数の解消及び被収容者の健康状態、人道上の配慮からも改善の必要性が検討されるべきであろう。移民法において客観的な判断要件を定め、一時的に収容を停止し、身柄の拘束を仮に解く制度を設け、より人道的、効率的な収容業務の運営が行われるべきであると考える。

台湾においては、これまで述べてきたような当局の「自由裁量」による混乱を避けるため、仮放免の客観的な判断要件及び判断期間を明確に定め、許可或いは不許可という場合でも書面で理由を記載し、申請人に対し通知がなされることが望ましいと考える。

被収容者が収容令書により外国人収容所或いは外国人臨時収容所などで収容された間に、健康上の原因、出国の準備などのために身柄の拘束をいったん解く必要が生じることがある場合、外国人収容所或いは外国人臨時収容所の所長は、被収容者本人、または代理人などの求めにより保証金を納付させ、かつ住所及び行動範囲の制限、呼出しに対する出頭の義務その他必要と認める条件を付

し、一時的に収容を停止し身柄の拘束を仮に解くことを許可できる措置を設け対処すべきである。

しかし、身柄の拘束を仮に解かれた者が①逃亡したこと②逃亡すると疑うに足りる相当の理由があること③正当な理由がなく呼出しに応じないこと④仮放免に付された条件に違反した場合、仮放免の許可が取り消し、また保証金の全部或いは一部を没収することによって対応することが望ましいと考える。

おわりに－本研究の結論及び今後の課題

ここで、これまでの議論をまとめ、本稿の結論を示したい。

近年、台湾に居留・停留する外国人が増加すると同時に、不法就労及び不法残留する外国人の数も増えてきた。その問題を解決するため、台湾政府は「逃避外国人労働者」や「不法就労者」や不法滞在者に対する摘発も強化してきた。その結果、退去強制及び収容の対象となる外国人の数が急激に増加した。外国人に関する出入国管理業務の中でも、退去強制及び収容に関する業務は、人権に関わる最も重大なものである。しかし、移民法においては、退去強制及び収容に関する条文は僅かに第34条及び第36条のみである。しかも、それらについては、制度上の条文及び手続が明確的に定められていないため、外事警察の裁量に基づき行われ、いったん退去強制事由に該当すると判断された後は、すべて出国させられていた。いわゆる全件退去強制が行われていたのである。また、長期間在留して台湾に生活基盤を築いている外国人についての事例を想定した仕組みが整えられておらず、現行の制度では自由権規約第17条でも定めた家族の分離を防ぐといったことについても配慮がなされていない。また、当局の裁量により無期限の収容もでき、一度収容された後は身柄の拘束を仮にでも解く制度がないため、より人道的、効率的な収容業務の運営をするには至っていない。

このような状況に対処するためには、次のことが課題となって来る。すなわち、現行出入国管理業務を行っている入出国及び移民署の業務に対して、違反審査及び行政訴訟を行う前の異議申立制度、第三者機関による在留特別許可の認定制度、退去強制令書発布の適切な運用、実現可能な通訳制度、国費による出国費用の負担、収容延期の限定化、仮放免制度を設けるなどが、今後の課題となってくるであろう。