

面向非正规滞留 外国人的行政服务



日本律师联合会

2016年2月发行

在入国管理法修订后仍向非正规滞留外国人提供的主要行政服务 ·····	1
即使是无居留资格的外国人的子女,也可以进入公立中小学上学和上课。 ·····	3
即使是无居留资格的外国人,也可以享受免费或低额医疗服务。 ·····	3
即使是无居留资格的外国人,也可以接受定期的疫苗接种。 ·····	4
即使是无居留资格的外国人,也可以接受结核病的定期体检。 ·····	5
即使是无居留资格的外国女性,也可以领取母子手册并获得住院助产服务。 ·····	5
对于无居留资格的外国母子入住母子宿舍 ·····	6



(日本律师联合会)

日本国
东京都千代田区霞关 1-1-3
(邮政编码 100-0013)
TEL : +81 (0)3 3580 9841
FAX : +81 (0)3 3580 2896
<http://www.nichibenren.or.jp/cn/>

在入国管理法修订后仍向非正规滞留外国人提供的主要行政服务

自 2012 年 7 月起施行的针对外国人的居民基本台账制度（居民登记制度），对无居留资格的外国人以及居留时间不足 3 个月的外国人不允许其进行居民登记，即使是之前进行了外国人登记者的，按照现行制度，也将无法进行居民登记。随之出现了这样一种担忧，即：以前即使无居留资格也能够享受的行政服务，在现行制度下是否再也无法继续享受？

然而，即使不具有居留资格的非正规滞留外国人，由于可能是难民，因此对于那些被允许临时入境以及滞留的暂时避难入境许可者、暂时滞留许可者等依据国际人权条约应予提供稳定法律地位者，我们将与具有居留资格的人同样，保障其基本人权。同时，对于受教育的权利以及享受医疗、社会保障的权利等国际人权条约要求保障的权利，作为基本人权，我们也将保障非正规居留外国人能够享受得到。

日本政府法务省也认为以往向非正规居留外国人所提供的行政服务在新的制度下可继续享受。对此，2009 年 6 月 19 日的众议院法务委员会上，政府曾进行如下答辩。

法务省入国管理局局长西川克行（时任）

“我们理解，（非法滞留者）并不会因本次的法律修订而立即无法享受以往的行政服务，法律修订后，基本上也不会发生变化。”

法务大臣森英介（时任）

“我们理解，本次的法律修订并不会使非法滞留者立即无法享受以往的行政服务，所能享受的行政服务范围，在法律修订后也基本不会发生变化。”

但是，以往对非正规滞留外国人的行政服务，是依据外国人登记而提供的，而在新的制度下地方自治体将无法掌握居住在当地的非正规滞留外国人的情况，因此可能会加大政府方面提供行政服务的难度。为此，出入国管理以及难民认定法（入国管理法）修订法附则（平成 21 年（2009 年）7 月 15 日法律第 79 号）

60 条 1 款命令法务大臣，对获得临时放行许可者应研讨建立将其居住地和身份关系等通知地方自治体的机制，同时，居民基本台账法（居基法）附则（平成 21 年（2009 年）7 月 15 日法律第 77 号）23 条命令政府，为使获得临时放行许可者以及其他非正规居留外国人可以享受行政上的服务，应建立管理其记录的制度。

遗憾的是，非正规居留外国人本人却几乎无人知晓“非正规居留外国人在入国管理法修订后也能享受与修订前相同的行政服务”一事，为他们提供援助的 NGO 也没有获得充分的信息。而且，就连地方自治体的职员有时对此也会有误解。

因此，我们在这里简单介绍一下在新的居民登记制度下，即使是无居留资格、无法进行居民登记的外国人也能享受的主要行政服务。详情请参阅本手册并直接向就近的律师会以及法律平台（日本司法支援中心）的法律顾问、或所居住地的市区町村政府部门咨询。

另外，公务员有义务对那些无居留资格的外国人进行报警（入国管理法 62 条 2 款）。关于这一点，众议院议员阿部知子曾提出质询宗旨书，对此，2011 年 12 月 16 日内阁总理大臣答辩书称：“在例外情况（如若报警则无法完成行政机构所肩负的行政目的）下，可解释为，该行政机构可通过对依据报警义务可保护的利益与各政府官厅的职责履行这一公共利益相比较和权衡后，个别判断是否报警。”（内阁众质 179 第 121 号）。而在实际执行层面，据悉有的行政服务一般不进行报警。鉴于不同的自治体或行政窗口应对方式互异，因此，在申请或咨询时，请事先确认会否报警，同时在被指出有报警的可能性时，可考虑出示上述总理大臣的答辩等进行交涉。



即使是无居留资格的外国人的子女，也可以进入公立中小学上学和上课。

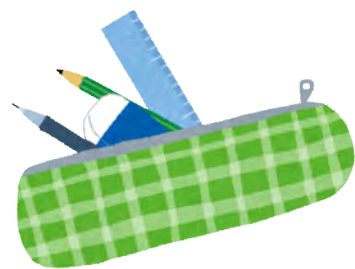
即使在新的制度下，与以往一样，即便是无居留资格的外国人的子女，也可以进入公立中小学上学和上课。关于这一点，上述答辩书中明确指出：“在我国公立的各个义务教育学校，不论是否具有居留资格，对于希望上学的外国儿童学生都应 与日本儿童学生一样，免费接收其上学。”

但是，没有了外国人登记制度，对不具有居留资格的外国人不予进行居民登记，因此，地方自治体的工作人员将无法掌握适龄无居留资格外国儿童学生在其自治体内居住的情况（已到入国管理局报道，并领到临时放行许可时，地方自治体的工作人员有时会掌握其子女住在自治体内居住的情况）。因此，当子女接近学龄时，父母或援助机构的 NGO 请向居住地的自治体教育委员会咨询。

要在自治体内的中小学上学，居住在其自治体内是必要条件，但由于没有进行居民登记，无法根据政府部门的记录掌握其子女居住在自治体内的情况。此时，政府部门会通过其他途径确认居住地。关于这一点，2012 年 7 月 5 日由文部科学省初等中等教育局局长下发的通知《确保外国人子女就学机会的注意事项》(24 文科初第 388 号) 中规定：“即使是暂时无法出示居留卡等的情况下，也应基于判断认为可信的材料，确认居住地等情况，进行灵活应对”。该通知指示地方自治体，即



便在因没有居民登记而无法出示居留卡的情况下，也应在确认孩子居住地后，允许其就学。符合这一指示的应对事例有：自治体的工作人员向孩子居住地的地址寄信，如果能拿着这封信再次来申请，则可判断认为孩子是住在该地的。



即使是无居留资格的外国人，也可以享受免费或低额医疗服务。

即使是无居留资格的外国人，如果到从事“免费低额诊疗事业”的医疗机构看病，有时可以享受医疗费用免费或低额待遇。

所谓“免费低额诊疗事业”是指，由医疗机构向低收入人群免费或低额提供医疗服务的事业。那些被社会福祉法规定为第二种社会福祉事业(社会福祉法 2 条 3 款 9 项)，满足一定条件，并获得都道府县批准的医疗机构可以从事该事业。

当希望享受免费低额医疗时，有如下两种方法：①事先向市町村社会福祉事业负责部门或社会福祉事务所、社会福祉协议会咨询，领取免费(低额)诊疗券，凭此券到从事免费低额诊疗事业的医疗机构看病；②直接到从事免费低额诊疗事业的医疗机构，向医务社工咨询，确定医疗费减免待遇。

从事免费低额诊疗事业的医疗机构，分布于全国，民医联(全日本民主医疗机构联合会)的主页(<http://www.min-iren.gr.jp>)上登载着全



国的医疗机构。

厚生劳动省在下发全国都道府县、指定城市、核心城市的民生主管部(局)长的通知中规定,“免费低额诊疗事业以广泛的生活困难群体为对象”,同时规定:“即使对处于非法滞留状态的对象提供诊疗的情况下,也不视为违反出入国管理以及难民认定法,且没有报警义务。”(“对社会福祉法第2条第3款规定的维持生计困难者提供免费或低额诊疗的事业中,对于人口拐卖受害者等的处理”社援总发第0308001号厚生劳动省社会救护局总务科长)。

但是,医疗费究竟可以减免多少,每个医疗机构的标准可能有所不同,请向社会福祉事务所等或从事免费低额诊疗事业的医疗机构进行咨询。

即使是无居留资格的外国人,也可以接受定期的疫苗接种。

即使是无居留资格的外国人,也可以接受定期的疫苗接种(疫苗接种法5条1款,该法施行令1条之3)。

疫苗接种法是为防止感染症的发生和蔓延而设定的定期疫苗接种制度(对象疾病为白喉病、百日咳、急性脊髓灰质炎、麻疹、风疹、日本脑炎、破伤风、结核、Hib感染、肺炎球菌感染、HPV感染、水痘、流感等13种,并各自规定了对象年龄。疫苗接种法施行令1条之3)。疫苗只有一定范围的大多数人接种才可发挥效果,因此要求不分国籍和居留资格,以该地区的广大居民为对象。基于这一思路采取如下方式,即不以日本国籍为必要条件,即使无居留资格的外国人也可让其接受定期的疫苗接种。这一思路在外国人登记制度转变为居民登记制度之后也没有变化。

以往,地方自治体通过外国人登记制度掌握需要接受定期疫苗接种的外国人。而实施居民登记制度后,地方自治体无法掌握无居留资格的外国人的情况,但是如果当事人获得临时放行许可,且由入国管理局向地方自治体提供了其居住地和身份关系等信息,则该自治体可以掌握有关该外国人的信息。而对于除此之外的无居留资格的外国人,地方自治体如何掌握这些人的情况,交由各地方自治体自行处理。



外国人可自行向地方自治体提出申请，当自治体用一定方法确认到其居住地后，可以接受定期的疫苗接种。

当然，有的地方自治体也有可能不对那些无居留资格外国人提供定期疫苗接种服务，因此关于何时能够接受何种定期疫苗接种，请在参阅本手册的同时，向所居住地的自治体进行咨询。

即使是无居留资格的外国人，也可以接受结核病的定期体检。

即使是无居留资格的外国人，也可以接受结核病的定期体检。

与疫苗接种相同，为防止结核病的发生和蔓延，没有理由将对象区分为日本人和外国人，或同样是外国人的情况还要看有无居留资格。基于这一思路，规定即使是无居留资格的外国人，也可以接受法律（“有关感染症预防以及感染症患者医疗的法律”53条之2第3款，该法施行令12条2款）规定的体检。

当本人或亲属疑似患上结核等感染症时，请在参阅本手册的同时，向所居住地的自治体窗口咨询。

即使是无居留资格的外国女性，也可以领取母子手册并获得住院助产服务。

妊娠的外国女性，即使无居留资格，也可以领取母子手册（母子保健法16条），即便没有分娩费用也可享受入院助产服务（儿童福祉法22条）。此外还可享受对婴幼儿的体检（母子保健法12条）、对早产儿的养育医疗资助（母子保健法20条）、子女患上结核时的治疗及教育（儿童福祉法20条）等服务。

这些行政服务，正如针对第147次例行国会中参议院议员大协雅子质询主旨书的2000年5月26日内阁总理大臣答辩书所述，一直以来对于那些无居留资格的外国人也是提供的。由于都是基于本人申请而提供的服务，因此地方自治体没有必要通过居民登记等方式预先掌握本人的住址，故新的制度对其不会产生影响。

如果希望享受这些行政服务，请在参阅本手册的同时，向所居住地的自治体进行咨询。



对于无居留资格的外国母子入住母子宿舍

关于无居留资格的外国母子入住母子宿舍（准确地说应该是“母子生活保护支援设施”），许多自治体似乎都采取完全不允许或原则上不允许的应对方式。

但是，儿童福祉法 23 条规定，在单亲母子家庭中，如果母亲对孩子的监护，依据儿童福祉的观点不够充分，则当母亲提出申请时，都道府县应使该母子入住母子宿舍。儿童福祉法对于入住母子宿舍的必要条件没有规定“应具有居留资格”。即使在本联合会中，也有无居留资格的外国母子入住母子宿舍的事例，同时，厚生劳动省（公平就业与儿童家庭局家庭福祉课）也针对本联合会的询问，口头回答称，根据儿童福祉法，不能以无居留资格为由，拒绝外国母子入住母子宿舍。

自治体的工作人员也回答称，虽有“无居留资格的外国母子不允许入住宿舍”这一原则性规定，但在紧急情况或仅子女具有居留资格或者日本国籍等情况下，根据具体情况有时会允许其入住宿舍，具体情况应具体判断。



因此，有无居留资格不成为入住母子宿舍的必要条件，可以提出母子保护的急迫性、必要性等具体情况，与政府部门进行交涉。

而许多自治体不允许非正规居留外国人入住的根据之一是对入国管理局的报警义务。然而，报警义务和入住必要条件完全是两码事，因此，有报警义务不构成拒绝入住的理由。另外，如上所述，针对是否通报，有时应进行个别判断，并非一定要报警。因此，可以考虑以“不是应报警的事例”等为由，进行交涉。

（完）

