



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
26 September 2018
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

关于日本第十至第十一次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 8 月 16 日和 17 日举行的第 2662 次和第 2663 次会议(见 CERD/C/SR.2662 和 2663)上审议了日本以一份文件提交的第十至第十一次合并定期报告(CERD/C/JPN/10-11)，并在 2018 年 8 月 28 日举行的第 2676 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交第十至第十一次定期报告。
3. 委员会赞赏与缔约国大型代表团进行的坦率和建设性对话。委员会感谢代表团在审议报告期间提供的资料，以及在对话期间提交的补充书面资料。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和政策措施：

(a) 于 2014 年通过了《打击人口贩运行动计划》，并设立了打击人口贩运措施促进委员会；

(b) 于 2015 年 12 月 25 日通过《第四个性别平等基本计划》；

(c) 于 2016 年 6 月通过了《关于促进措施消除对非日本裔不当歧视性言行的法律》；

(d) 于 2016 年 12 月通过了《推动消除部落歧视法》；

(e) 于 2017 年 11 月通过了《关于正确实施外国人技能实习及保护技能实习生的法律》。

* 委员会第九十六届会议(2018 年 8 月 6 日至 30 日)通过。



C. 关注的问题及建议

以往的结论性意见

5. 委员会感到关切的是，其以往结论性意见(CERD/C/JPN/CO/7-9)中的若干建议仍未得到落实。
6. 委员会建议缔约国确保落实本结论性意见和以往结论性意见所载的各项建议。

种族歧视问题法律框架

7. 委员会感到遗憾的是，尽管其先前已提过建议(同上，第 7-8 段)，但缔约国《宪法》对种族歧视的定义仍与《公约》第一条不符，并且该国仍然没有禁止种族歧视的全面法律(第一和第二条)。
8. 委员会重申其先前的建议，即缔约国应确保对种族歧视的定义符合《公约》第一条第一款，并将民族或族裔、肤色和世系也列入禁止歧视的理由。委员会还促请缔约国按照《公约》第一条和第二条，通过禁止直接和间接种族歧视的具体全面立法。

国家人权机构

9. 委员会感到关切的是，通过人权委员会法案的进程于 2012 年中断，此后缔约国在设立国家人权机构方面没有取得任何进展。
10. 委员会注意到缔约国同意跟进落实 2017 年普遍定期审议提出的关于加快努力设立国家人权机构的建议，委员会建议缔约国按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，设立一个具备广泛任务的国家人权机构，以促进和保护人权。

对第四条的保留

11. 委员会感到遗憾的是，缔约国继续维持对第四条(子)项和(丑)项的保留，这可能影响对《公约》的充分履行(第四条)。
12. 委员会回顾其关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，其中概述了多种在保护表达自由的合法权利的同时有效打击种族主义仇恨言论的措施，委员会建议缔约国研究是否可能撤销对《公约》第四条的保留，并向委员会提供资料，说明保留的确切效果。

仇恨言论和仇恨犯罪

13. 委员会欢迎缔约国采取措施处理仇恨言论问题，包括于 2016 年 6 月通过了《关于促进措施消除对非日本裔不当歧视性言行的法律》(《消除仇恨言论法》)。但委员会仍感关切的是：

(a) 该法的范围太窄，仅涉及针对“在日本合法居留”者的仇恨言论，向该国少数族裔提供的补救可能非常有限；

(b) 该法通过后，缔约国仍然存在仇恨言论和煽动暴力的现象，特别是示威者会在集会上发表针对韩国/朝鲜人等少数族裔群体的仇恨言论；

(c) 仍然存在通过互联网和媒体发表仇恨言论的现象以及公职人员发表仇恨和歧视性言论的现象；

(d) 没有始终如一地对这种罪行进行调查和起诉，公职人员和私人仍不会因种族主义仇恨言论和仇恨犯罪而被追究责任(第四条)。

14. 委员会重申其先前的建议(CERD/C/JPN/CO/7-9, 第 11 段)并回顾其第 35 号一般性建议，建议缔约国：

(a) 修正《消除仇恨言论法》，确保其范围适当，将针对任何人的仇恨言论均涵盖在内，并向少数族裔者提供足够的补救；

(b) 通过关于禁止种族歧视的全面立法，覆盖《消除仇恨言论法》未涵盖的罪行，以加强法律框架并使受害者能够获得补救；

(c) 在适当考虑表达和集会自由的同时，确保禁止在集会期间发表仇恨言论和煽动暴力，并制裁犯罪人；

(d) 采取有效措施打击互联网和媒体上的仇恨言论，包括为此建立自我监管机制；

(e) 在下次定期报告中提供详细资料，说明《广播法》等防止通过媒体煽动种族歧视和种族主义暴力的措施的实施情况和影响；

(f) 面向执法人员开展关于仇恨犯罪和《消除仇恨言论法》的培训方案，受训人员包括警察、检察官和审判人员，培训内容包括传授妥当方法，用于查明此类罪行背后的种族主义动机、登记投诉以及调查有关事件和提出起诉；

(g) 对私人和公职人员的仇恨犯罪、种族主义仇恨言论和煽动暴力行为，包括政客和媒体专业人员的此类行为，予以调查和应有的制裁；

(h) 在下次定期报告中提供关于调查、起诉和定罪的统计数据，按受害者的民族和族裔分类；

(i) 制定一项行动计划，以消除缔约国境内的仇恨犯罪、仇恨言论和煽动暴力行为，这项计划应具备具体的目标和措施以及适当的监测；

(j) 开展教育活动以从根源上处理偏见问题，并促进容忍和对多样性的尊重，特别注重记者和公职人员的作用和责任。

阿伊努人的状况

15. 委员会注意到缔约国近期为保护和促进阿伊努人权利而付出的努力，但感到关切的是：

(a) 阿伊努人在就业、教育和获得公共服务方面受到歧视的案例仍时有报道，而且阿伊努人的生活水平虽然有所改善，但与北海道其他居民的生活水平仍有差距；

(b) 缔约国虽然正在采取一些措施来保护阿伊努人的语言和文化，但没有充分保护阿伊努人的土地和自然资源权利以及语言和文化遗产；

(c) 协商机构中的阿伊努人比例仍然不高，阿伊努人政策促进委员会的委员中只有约三分之一是阿伊努人(第五条)。

16. 委员会回顾其关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年), 建议缔约国:

(a) 加大努力, 消除在就业、教育和获得服务方面对阿伊努人的歧视;

(b) 确保监测“改善阿伊努人生活的第三项促进政策”等当前措施的执行情况和影响, 并在下次定期报告中提供资料, 说明这项措施以及其他为提高阿伊努人生活水平而采取的措施的情况;

(c) 采取措施保护阿伊努人的土地和自然资源权利, 并继续加大努力实现他们的文化和语言权利;

(d) 提高阿伊努人政策促进委员会和其他协商机构中阿伊努人代表的比例。

琉球/冲绳人的状况

17. 委员会感到关切的是, 尽管其先前已提过建议(CERD/C/JPN/CO/7-9, 第 21 段), 并且其他人权机制也提过建议, 但缔约国仍不承认琉球/冲绳人为土著人民。委员会还感到关切的是, 由于美利坚合众国在冲绳岛上设有军事基地, 据报告, 存在冲绳妇女遭暴力侵害的现象, 而且军机在平民区发生多起事故, 也给琉球/冲绳人带来了困难(第五条)。

18. 委员会建议缔约国在承认琉球人为土著人民的问题上重新考虑其立场, 并加大努力保护琉球人的权利。委员会建议缔约国确保琉球/冲绳人享有应得的安全和保护, 包括为此保护琉球/冲绳妇女免遭暴力并确保对暴力侵害她们的人员予以妥善起诉和定罪。

部落民的状况

19. 委员会欢迎缔约国于 2016 年通过《推动消除部落歧视法》, 但感到遗憾的是, 该法和其他法律均未对部落民作出定义。委员会感到关切的是, 部落民在就业、住房和婚姻方面仍然受到歧视, 此外, 非法获取和在互联网上公布部落民家庭数据和信息的现象也可能使部落民遭受更多歧视。委员会还感到关切的是, 缔约国没有提供资料说明为执行《推动消除部落歧视法》划拨资源的情况(第五条)。

20. 委员会考虑到其关于《公约》第一条第一款世系问题的第 29 号一般性建议(2002 年), 建议缔约国:

(a) 与部落民协商, 通过一项对部落民的明确定义;

(b) 将对部落民的歧视确定为基于世系的歧视;

(c) 在缔约国的下次定期报告中提供进一步资料, 说明为执行《推动消除部落歧视法》而采取的步骤及其影响;

(d) 加大努力, 消除在就业、住房和婚姻方面对部落民的歧视;

(e) 提供资料, 说明 2002 年《同和特别措施法》到期以来为改善部落民的社会经济状况而采取的措施;

(f) 确保就影响部落民权利的所有政策和措施与部落民协商;

(g) 确保部落民家庭数据保密，调查和起诉与滥用家庭登记数据有关的案件，并制裁犯罪人；

(h) 为执行《推动消除部落歧视法》提供适足的资金。

韩国/朝鲜人的状况

21. 委员会感到关切的是，在日本生活了几代的韩国/朝鲜人仍然是外国国民，无权在地方选举中投票，也不能担任参与行使公共权力或公共决策的国家公务员。委员会还感到关切的是，有报告称，某些韩国/朝鲜学校没有得到高中就学支援金的支持。委员会还感到关切的是，有报告称，许多韩国/朝鲜妇女遭受着基于国籍和性别的多重和交叉形式的歧视，并且因子女遭到仇恨言论而心怀焦虑。

22. 委员会考虑到其关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国确保准许在日本生活了几代的韩国/朝鲜人在地方选举中投票和担任能参与行使公共权力和公共决策的国家公务员。委员会重申其先前的建议(CERD/C/JPN/CO/7-9, 第 19 段)，即缔约国应确保韩国/朝鲜学校在获得高中就学支援金资助方面不受歧视，从而确保韩国/朝鲜学生不受歧视地享有平等的教育机会。委员会建议缔约国努力确保保护韩国/朝鲜妇女和儿童免于遭受多种形式的歧视和仇恨言论。

对穆斯林的定性和监视

23. 委员会感到关切的是，据报告，外国出身的穆斯林仍然受到执法人员的族裔或族裔一宗教定性和监视(第五条)。

24. 委员会考虑到其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年)，建议缔约国让警察停止对外国出身的穆斯林的族裔或族裔一宗教定性和监视，并彻底和公正地调查所有定性和大规模监视指控，同时追究责任人的责任，并提供有效补救，包括采取措施保证此种现象不再重演。

对妇女的交叉形式的歧视和暴力侵害

25. 委员会仍感关切的是，有报告称，外国、土著和少数群体妇女因其民族、族裔和性别而受到交叉形式的歧视，在摆脱贫困以及获得教育、医疗保健和就业方面面临各种具体障碍。她们时常因自己和家人遭受的污名和仇恨言论而心怀焦虑、精神状况不佳。委员会还感到关切的是，外国、土著和少数群体妇女遭受暴力侵害的报告不断，缔约国却没有说明采取了什么措施来应对这些暴行，包括根据《第四个性别平等基本计划》(2015 年)采取的措施，缔约国也没有提供此类暴行的犯罪人受调查、起诉和定罪情况的数据。此外，委员会重申其先前的关切(同上，第 17 段)，即《出入境管理法》第 22 条 4 可能导致遭受丈夫家庭暴力的外国妇女因为担心失去居留权而无法脱离受虐关系和寻求救助。

26. 委员会回顾其关于种族歧视与性别有关方面的第 25 号一般性建议(2000 年)和关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国：

(a) 确保专门关注遭受交叉形式歧视的妇女，并收集相关统计数据，以更好地理解 and 应对这些妇女面临的具体挑战；

(b) 确保外国、土著和少数群体妇女有权和有机会参与决策进程，尤其是在有关决定会影响其自身处境时有权和有机会参与决策；

(c) 立即采取措施防止暴力侵害外国、少数群体和土著妇女的行为，包括对暴力侵害她们的罪行进行妥善登记，并对此类暴行的犯罪人予以调查、起诉和定罪。委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料，说明根据《第四个性别平等基本计划》(2015 年)采取的防止暴力侵害外国、少数群体和土著妇女行为的具体措施，并提供按受害者族裔分类的已报案暴力侵害妇女罪行数据，包括报案数以及调查、起诉和定罪数。缔约国还应修正法律，确保法律不导致外国妇女因为担心失去居留权或被驱逐出境而被迫维持受虐关系。

慰安妇

27. 委员会注意到缔约国提供资料说明了该国为解决“慰安妇”问题而付出的努力，包括最近于 2015 年与大韩民国达成的协议，但委员会感到关切的是，有报告称，这些努力并未完全以受害者为本，没有充分征求幸存慰安妇的意见，而且这种解决方案也没有承认日本军方对第二次世界大战之前和期间侵犯这些妇女人权的行行为负有明确责任。委员会还对一些公职人员的言论表示关切，这些言论极力淡化日本政府对慰安妇的责任，对幸存者具有潜在的不利影响。

28. 委员会建议缔约国确保采用以受害者为本的方式持久地解决慰安妇问题，涵盖所有国籍的慰安妇，为该国在侵犯这些妇女人权的行行为中所扮演的角色承担责任。委员会请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为解决慰安妇问题所付出的努力，包括面向幸存慰安妇及其家人采取的适当措施。

移民的状况

29. 委员会感到关切的是，仍有报告称，移民及其在缔约国出生、长大和接受教育的后代仍然面临根深蒂固的社会歧视，在获得住房、教育、医疗保健和就业机会等方面受到限制(第五条)。

30. 委员会建议缔约国采取措施从根源上处理对移民的社会歧视问题，并采取措施确保他们能够不受歧视地、平等地获得住房、教育、医疗保健和就业机会。

外国人技能实习制度

31. 委员会欢迎缔约国于 2017 年 11 月颁布实施《关于正确实施外国人技能实习及保护技能实习生的法律》并采取措施修改外国人技能实习制度，但委员会感到关切的是，政府监督不足，并且没有说明该法的执行情况和影响。

32. 委员会建议缔约国确保妥善规范外国人技能实习制度，以确保其遵守《关于正确实施外国人技能实习及保护技能实习生的法律》的规定并接受政府监督。委员会请缔约国在下次定期报告中说明该法的执行情况和影响。

非公民的状况

33. 委员会感到关切的是：

(a) 据报告，缔约国存在非公民因身为外国人而无法获得住房和就业的现象；

(b) 据报告，缔约国存在不允许外国国民和外国长相的人员入境的现象，还存在私营酒店和餐厅等私有设施对其他公众开放但不向上述人员提供服务的现象，包括张贴“仅限日本人”的标志；

(c) 非公民，特别是韩国/朝鲜人，仍因不符合年龄要求而被排除在国民年金计划之外；

(d) 缔约国尚未修正法律，允许非公民有资格领取残疾基本年金；

(e) 非公民和长期居留日本的外国人及其后代仍然因为不具备日本国籍而不能担任参与行使公共权力或公共决策的公务员职位；

(f) 部分永久居民即便仅离境一天，也必须在离境前先取得再入境许可，而其他永久居民则不需要这种许可。

34. 委员会考虑到其第 30 号一般性建议，建议缔约国：

(a) 确保非公民和外国国民能够不受歧视地获得住房和就业；

(b) 制定和执行有关法律，禁止私营酒店和餐厅等私有设施张贴歧视性标志及以有关人员是外国人或有外国长相为由拒不向其提供公共服务；

(c) 确保将非公民纳入国民年金计划；

(d) 修正法律，允许非公民有资格领取残疾基本年金；

(e) 允许非公民，特别是长期居留日本的外国人及其后代能够担任参与行使公共权力或公共决策的公务员职位；

(f) 撤销针对部分永久居民的离境前许可要求，以便他们享有与其他永久居民相同的出入境条件；

(g) 考虑批准《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

难民和寻求庇护者

35. 委员会感到关切的是，据报告缔约国对庇护申请的接受率非常低(11,000 份申请中接受 19 份)。委员会还感到关切的是，缔约国拘留寻求庇护者的时间长短并不明确，没有设立固定的时限。委员会还感到关切的是，缔约国通常不允许难民身份申请人工作或领取社会福利，使他们只能依靠过度拥挤的政府收容所维生或者容易遭到虐待和劳动剥削。

36. 委员会回顾其第 22 号一般性建议：《公约》关于难民和流离失所者的第五条(1996 年)，建议缔约国确保对所有庇护申请都予以适当考虑。委员会还建议缔约国设立入境拘留的最长时限，并重申其先前的建议(CERD/C/JPN/CO/7-9, 第 23 段)，即缔约国应当仅在别无他法的情况下才对寻求庇护者实施拘留，拘留时间应尽可能短，并且缔约国应努力优先采取拘留的替代措施。委员会建议缔约国在难民身份申请人提交申请六个月后允许其工作。

人口贩运

37. 委员会注意到缔约国提供资料，反映该国正努力应对人口贩运问题，包括于 2014 年通过了经更新的《打击人口贩运行动计划》，但委员会感到关切的是，有报告称少数群体妇女和女童在缔约国仍会遭到贩运，特别是以性剥削为目的。

的的贩运。委员会还感到关切的是，缔约国尚未通过将人口贩运定为刑事罪行的具体立法，并且逮捕数和定罪数不多。

38. 委员会建议缔约国加大努力打击人口贩运。委员会还建议缔约国通过将人口贩运定为刑事罪行的具体立法，并确保彻底调查、起诉和惩处犯罪人。委员会请缔约国提供资料，说明《打击人口贩运行动计划》在防止贩运方面的作用，特别是在防止少数群体妇女和女童遭贩运方面的作用，并提供数据，说明对人贩子进行调查、起诉和定罪的数量，按受害者国籍分类。

D. 其他建议

批准其他文书

39. 鉴于所有人权不可分割，委员会敦促缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，尤其是条款内容与可能遭受种族歧视的族群直接相关的条约，包括《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》；《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；国际劳工组织(劳工组织)1958年《(就业和职业)歧视公约》(第111号)；和劳工组织1989年《土著和部落居民公约》(第169号)。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

40. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第33号一般性建议(2009年)，建议缔约国考虑到2009年4月举行的德班审查会议的成果文件，落实2001年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》，并请缔约国在下次定期报告中说明相关情况。

非洲人后裔国际十年

41. 委员会参照大会第68/237号决议，请缔约国考虑到委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第34号一般性建议(2011年)，在下次定期报告中确切说明在非洲人后裔国际十年框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

42. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，继续与人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

依照《公约》第十四条作出声明

43. 委员会鼓励缔约国依照《公约》第十四条作出任择声明，承认委员会有权接受和审查个人来文。

《公约》第八条修正案

44. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约国第十四次会议1992年1月15日通过并经大会第47/111号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

共同核心文件

45. 委员会鼓励缔约国按照 2006 年 6 月举行的人权条约机构第五次委员会间会议通过的《根据国际人权条约提交报告的协调准则》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章), 尤其是编写共同核心文件的准则, 更新 2012 年提交的共同核心文件。委员会参照大会第 68/268 号决议, 促请缔约国遵守此类文件不超过 42,400 字的字数限制。

后续落实本结论性意见

46. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条, 请缔约国在本结论性意见通过后一年内说明上文第 10 和第 32 段所载建议的落实情况。

特别重要的段落

47. 委员会谨请缔约国注意上文第 14、第 22 和第 34 段所载建议特别重要, 请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

传播相关信息

48. 委员会建议缔约国在提交报告时方便公众索取和查阅, 并建议缔约国酌情以官方语言和其他通用语言, 以同样方式公布委员会关于缔约国报告的结论性意见。

编写下次定期报告

49. 委员会建议缔约国在 2023 年 1 月 14 日前以一份文件提交第十二至第十四次合并定期报告, 报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1), 回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议, 促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。