



市民的及び政治的権利に関する国際 規約

配布：一般
2020年9月17日

原文：英語

自由権規約委員会

平和的集会の権利（第21条）に関する一般的意見37 （2020年）*

I. 総論

1. 平和的集会の基本的人権は、個人が集団的に自己を表現し、社会の形成に参加することを可能にする。平和的集会の権利は、人々が他人と連帯して個人の自律性を行使する能力を保護するという意味で、それ自体が重要である。他の関連する権利とともに、それはまた、民主主義、人権、法の支配、多元主義に基づく参加型ガバナンスのシステムのまさに基礎を構成している。平和的集会は、参加者が公共の場でアイデアやアスピレイショナルな（向上心を持った）目標を進めることを可能にし、それらのアイデアや目標に対する支持や反対の度合いを確立する上で重要な役割を果たすことができる。平和的集会が不満を表明するために使用される場合、平和的集会は、相違点を包括的に、参加の機会が確保された形で、かつ平和的に解決する機会を創り出すことができる。

2. 平和的集会の権利は、経済的、社会的、文化的権利を含む他の幅広い権利を認識し、それを実現するために利用されてきた貴重な手段である。疎外された個人や集団にとっては特に重要である。平和的集会の権利を尊重し、確保しないことは、典型的な抑圧の指標となる。

3. 市民的及び政治的権利に関する国際規約第21条第1文は「平和的集会の権利は、認められる。」と規定している。この権利は、他の国際文書及び地域文書においても同様の用語で明確化されており¹その内容は、監視機関の見解、総括意見、決議、解釈指針、司法判断などを通じて監視機関により精緻化されてきた²。

* 自由権規約委員会第129会期(2020年6月29日~7月24日)にて採択。

¹ 例えば、世界人権宣言(第20条(1))参照;人権及び基本的自由の保護のための条約(欧州人権条約)(第11条);米州人権条約(第15条);人及び人民の権利に関するアフリカ憲章(第11条)である。アラブ人権憲章は市民の権利を保護している(第24条)。平和的な集会への参加に関する具体的な義務は、子どもの権利条約(第15条)、人種差別撤廃条約(第5条(d)(ix));子どもの権利及び福祉に関するアフリカ憲章(第8条)にも見受けられる。

² 地域メカニズムの例としては、欧州安全保障協力機構(OSCE)、民主制度・人権事務所、及び、法による民主主義のための欧州委員会(ヴェニス委員会)、平和的集会の自由に関するガイドライン第3版(ワルシャワ・ストラスブール、2019年)を参照。人および人民の権利に関するアフリカ委員会(ACHPR)、アフリカにおける結社と集会の自由のためのガイドライン(2017年)及びアフリカの法執行による集会の警備のためのガイドライン(2017年);米州人権委員会、表現の自由のための特別報告者事務所、抗議と人権：社会的抗議に関わる権利と国家の対応を導く義務に関する基準(2019年)を参照。

大多数の国は、平和的集会の権利を認める国際法に拘束されているだけでなく、自国の憲法でもこの権利も認めている³。

4. 平和的集会の権利は、特定の目的、主に表現目的のため人が非暴力的に集まることを保護するものである⁴。これは、集団的に行使される個人の権利を構成している⁵。したがって、この権利には団体的な要素が内在している。

5. すべての人は平和的集会の権利を有する:市民もそうでない者も同様である。この権利は、例えば、外国人⁶、移民（滞在許可の有無は問わない）⁷、難民申請者、難民⁸、無国籍者などが行使することができる。

6. 規約第 21 条は、屋外、屋内及びオンライン、公共及び私有の空間、又はそれらを組み合わせた場所というように開催場所を問わず平和的な集会を保護する。このような集会は、デモ、抗議、集会、行列、運動集会、座り込み、ろうそく集会、フラッシュモブなど多くの形態をとり得る。これらの集会は、ピケのように静止しているものであっても、行列や行進のように移動しているものであっても、第 21 条の下で保護されている。

7. 多くの場合、平和的な集会は論争的になるような目標を追求せず、混乱をほとんど、あるいは全く引き起こさない。その目的は、例えば、ナショナル・デーを記念したり、スポーツイベントの結果を祝ったりすることかもしれない。しかし、平和的な集会は、時には議論の多い考えや目標を追求するために使用されることがある。その規模や性質は、例えば車両や歩行者の移動や経済活動を混乱させる可能性がある⁹。これらの結果は、意図されたものであろうと意図していないものであろうと、そのような集会が享受すべき保護に疑問を差し挟むものではない。事象がそのような混乱やリスクを引き起こす可能性がある場合には、これらの混乱やリスクはこの規約の枠組みの中で管理されなければならない。

8. 平和的集会の権利の承認は、締約国に対し、差別なくその行使を尊重し、確保するという対応する義務を課している¹⁰。これは、国に対し、そのような集会が不当な干渉を受けることなく行われることを許し、権利の行使を促し、参加者を保護することを求めるものである。第 21 条の第 2 文は、潜在的な制限の根拠を定めているが、そのような制限は、狭く解釈されなければならない。事実上、課されうる制限には限界がある。

9. 平和的集会の権利の完全な保護は、特に表現の自由、結社の自由、政治参加の自由など、他の、しばしば重複する権利も保護される場合にのみ可能である¹¹。平和的集会の権利の保護は、広範囲の市民的、政治的権利並びに経済的、社会的及び文化的権利の実現にもしばしば依存する。個人の行為が、例えば、暴力的な行動をとっているなどの理由で、第 21 条の保護の範囲外となっている場合であっても、個人は、適用される制限及び制限の下で、この規約に基づく他の権利を保持している。

10. 集会の実施方法とその文脈は時間の経過とともに変化する。このことは、当局の集会へのアプローチの仕方に影響を与える可能性がある。例えば、新しい通信技術は、全体的又は部分的にオンラインで集会を行う機会を提供し、しばしば

³ 国連加盟国193か国のうち184か国が、憲法上の平和的集会の権利を認めている。
www.rightofassembly.infoを参照。

⁴ *Kivenmaa v. Finland* (CCPR/C/50/D/412/1990), パラグラフ7.6 ; *Sekerko v. Belarus* (CCPR/C/109/D/1851/2008), パラグラフ9.3 ; *Poplavny and Sudalenko v. Belarus* (CCPR/C/118/D/2139/2012), パラグラフ8.5。

⁵ 規約締約国の一般的法的義務の性質に関する一般的意見31 (2004)パラグラフ9。

⁶ 規約上の外国人の地位に関する一般的意見15 (1986)パラグラフ1-2; CCPR/C/KWT/CO/3, パラグラフ42。

⁷ CCPR/C/DOM/CO/6, パラグラフ32。

⁸ CCPR/C/NPL/CO/2, パラグラフ14。

⁹ CCPR/C/KOR/Q/4, パラグラフ26。

¹⁰ 国際人権(自由権)規約第2条(1)。

¹¹ A/HRC/39/28, パラグラフ14。

物理的な集会を組織し、参加し、監視する上で不可欠な役割を果たしていることからすれば、これらの通信への干渉が集会の妨げになりうる。監視技術は暴力の脅威を検知して公衆を保護するために使われ得る一方で、参加者や傍観者のプライバシーの権利やその他の権利を侵害し、萎縮効果をもたらすことがある。さらに、公にアクセス可能な空間やコミュニケーション・プラットフォームの私有化や他の形態の支配が増加している。このような考察は、第 21 条が要求する法的枠組みを現代的に理解するために必要である。

II. 平和的集会の権利の範囲

11. 集会への参加が第 21 条によって保護されているか否かを立証するには、2 段階のプロセスが必要である。第 1 に、問題となる人物の行為が、(本節で説明するような)「平和的集会」への参加に相当するという意味で、権利が提供する保護の範囲内に入るかどうかを立証しなければならない。その場合、(第 III 節で説明するように)国は、参加者の権利を尊重し、確保しなければならない。第 2 に、権利の行使に適用される制限が、(第 IV 節で説明するように)その文脈において正当なものであるか否かを立証しなければならない。

12. 「集会」に参加することは、自己表現、特定の問題に関する立場の伝達、又は意見交換等の目的のために人々の集まりを組織したり、参加したりすることを意味する。集会はまた、集団の連帯やアイデンティティを主張したり、賛同したりすることを目的とすることもできる。集会は、そのような目的を持つことに加え、娯楽、文化、宗教又は商業的な目的など、他の目的を果たすこともでき、これらも第 21 条によって保護される。

13. 集会という概念は、集まりに複数の参加者がいることを示唆するが¹²、1 人の抗議者であっても、例えば第 19 条に基づいて、規約により同等の保護を享受する。平和的集会の権利の行使は、通常、物理的に人々が集まることに関するとして理解されているが、第 21 条の保護は、例えばオンライン等での集会へのリモートでの参加及び組織にも及ぶ¹³。

14. 平和的集会は、主催者が当局に必要な準備をするよう通知する時間を確保するために、しばしば事前に組織される。しかし、自然発生的な集会、典型的には時事に直接反応する集会は、調整されているか否かにかかわらず、第 21 条によって等しく保護されている。カウンターデモは、ある集会が他の集会への反対を表明するために行われる場合に発生する。どちらの集会も第 21 条の保護の範囲内に入り得る。

15. 「平和的」集会は、広範で深刻な暴力を特徴とする集会とは対照的なものである。したがって、「平和的」及び「非暴力的」という用語は、この文脈では互換的に使用される。平和的集会の権利は、定義上、暴力を用いて行使されるのではない。第 21 条の文脈における「暴力」とは、典型的には、傷害若しくは死亡又は財産への重大な損害をもたらす可能性のある参加者による他者に対する有形力の行使を意味する¹⁴。単に押したり、もみ合ったり、車両や歩行者の動きや日常の活動を妨害したりするだけでは、「暴力」にはならない。

16. 集会参加者の行動が平和的である場合、集会の主催者又は参加者が集会に関する国内の法的要件を満たしていないという事実は、それ自体が、参加者を第 21 条の保護の対象外とするものではない¹⁵。集団的な市民的不服従又は直接行動のキャンペーンは、それらが非暴力的である限り、第 21 条の対象となり得る¹⁶。

¹² *Coleman v. Australia* (CCPR/C/87/D/1157/2003), パラグラフ 6.4.

¹³ A/HRC/41/41 参照。

¹⁴ OSCE & ヴェニス委員会, 平和的集会の自由に関するガイドライン, パラグラフ 51.

¹⁵ 欧州人権裁判所, *Frumkin v. Russia* (申立番号 74568/12), 2016 年 1 月 5 日判決, パラグラフ 97.

¹⁶ CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, パラグラフ 16.

17. 平和的な集会とそうでない集会との間には必ずしも明確な境界線があるわけではないが、集会は平和的であるとの推定がある¹⁷。さらに、一部の参加者による散発的な暴力行為を、他の参加者、主催者又はそのような集会のせいにしてはならない¹⁸。したがって、同じ集会の参加者の中には第 21 条の対象となる人もいれば、対象とならない人もいるのである。

18. 集会が平和的か否かという問題は、参加者に起因する暴力を踏まえて決しなければならない。平和的集会の参加者に対する当局による、又は当局のために行動する職員による暴力は、その集会を平和的でないものとするのではない。集会に向けられた公衆の一部による暴力、又は、カウンターデモの参加者による暴力についても同様である。

19. 集会における特定の参加者の行為は、当局が、集会の前又は開催中に、それらの参加者が他の参加者に暴力を行使するように扇動しており、そのような行為が暴力を引き起こす可能性があること、参加者に暴力的な意図があり、それに基づいて行動しようと計画していること、又は、参加者側の暴力が差し迫っていることを示す信頼できる証拠を提示できる場合には、暴力的とみなされる¹⁹。そのような行為が散発的に行われるだけであれば、集会全体が非平和的なものにするには十分ではないが、そのような行為が集会内に明らかに広まっている場合には、そのような集まりに参加することは、もはや第 21 条の下では保護されない。

20. 参加者が武器とみなされる、又はみなされ得る物や、ガスマスクやヘルメットなどの保護具を携帯していたからといって、参加者の行為を暴力的であるとみなすには必ずしも十分ではない。これは、武器（特に銃器）の携帯に関する国内規制、現地の文化的慣習、暴力的意図の証拠があるか否か、そのような物の存在によってもたらされる暴力の危険性などを考慮して、ケースバイケースで決定されなければならない。

III. 平和的集会の権利に関する締約国の義務

21. 規約は、締約国に対し、規約のすべての権利を「尊重し、かつ確実なものとする」義務（第 2 条(1)）、この目的を達成するために法的その他の措置を講じる義務（第 2 条(2)）、及び、説明責任を追求し、規約の権利の侵害に対して効果的な救済を提供する義務を課している（第 2 条(3)）²⁰。したがって、平和的集会の権利に関する締約国の義務は、これらの様々な要素で構成されているが、第 21 条に示された基準によって権利が制限される場合がある。

22. 国は、集会の目的又は表現内容を決定することを参加者の自由に委ねなければならない。したがって、平和的集会に対する当局のアプローチや課せられる制限は、原則として「内容中立」でなければならない²¹、参加者の属性や当局との関係に基づくものであってはならない。さらに、集会の時間、場所、及び方法は状況によっては第 21 条の下で正当な制限の対象となり得るが、集会という表現の典型的な表現の性質を考えると、参加者は可能な限り、対象となる聴衆が見て、聴くことができる範囲内で集会を行うことができるようにしなければならない²²。

23. 平和的な集会を尊重し確保する義務は、集会の前、集会中、集会後に、消極的な義務と積極的な義務を国に課す。消極的な義務は、平和的集会に対して不当

¹⁷ A/HRC/31/66, パラグラフ18。

¹⁸ 米州人権裁判所, *Women Victims of Sexual Torture in Atenco v. Mexico*, 2018年11月28日判決, シリーズC第371号, パラグラフ175; 欧州人権裁判所, *Frumkin v. Russia*, パラグラフ99。

¹⁹ 差別、敵意又は暴力の扇動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪の唱道の禁止に関するラバト行動計画(A/HRC/22/17/Add.4, appendix), パラグラフ29 (f)。

²⁰ 一般的意見31参照。

²¹ *Alekseev v. Russian Federation* (CCPR/C/109/D/1873/2009), パラグラフ9.6。 *Amelkovich v. Belarus* (CCPR/C/125/D/2720/2016), パラグラフ6.6; 及びCCPR/C/GNQ/CO/1, パラグラフ54-55も参照。

²² *Strizhak v. Belarus*, (CCPR/C/124/D/2260/2013), パラグラフ6.5。

な干渉を行ってはならないというものである。国家は、例えば、やむにやまれぬ根拠なく平和的集会を禁止したり、制限したり、ブロックしたり、解散させたり、混乱させたりしてはならず、また、正当な理由なく参加者や主催者に制裁を与えてはならない。

24. また、締約国は、平和的集会を促し、参加者がその目的を達成できるようにするための一定の積極的な義務を負う²³。したがって、締約国は、平和的集会の権利を差別なく行使できる環境を整備し、その権利を効果的に行使できるような法的及び制度的な枠組みを整えなければならない。当局側の具体的な措置が必要な場合もある。たとえば、道路を封鎖したり、交通を誘導したり、警備を提供したりする必要があるかもしれない。必要に応じて、国家はさらに、他の公衆、カウンターデモの参加者、民間警備業者による干渉や暴力など、国家以外の行為者による妨害の可能性から参加者を保護しなければならない²⁴。

25. 国は、法律及びその解釈及び適用が、平和的集会の権利の享受において、人種、肌の色、民族、年齢、性別、言語、財産、宗教又は信条、政治的又はその他の意見、国民的又は社会的出身、出生、マイノリティ、先住民若しくはその他の地位、障がい、性的指向若しくは性自認、又はその他の地位に基づく差別をもたらさないようにしなければならない²⁵。差別を受けている、若しくは受けたことがある集団、又は集会への参加において特別な困難に直面する可能性のある集団の構成員である個人の平和的集会の権利の平等かつ効果的な促進及び保護を確保するために、特に努力しなければならない²⁶。また、国家は、あらゆる形態の差別的な妨害や攻撃から参加者を保護する義務がある²⁷。

26. 平和的集会の権利は、他の社会の構成員による対抗から参加者を免除するものではない。国は、カウンターデモがそれ自体の権利を有する集会として尊重し、これを保障しなければならない。また、カウンターデモが反対している集会が不当に混乱することを防止しなければならない²⁸。国は、原則として、カウンターデモに対して内容中立的なアプローチをとらなければならない。カウンターデモ集会は、可能な限り、彼らが対抗する集会から見て、聴くことができる範囲内で行われることを認めなければならない。

27. 平和的な集会の一部の公衆から敵対的な反応又は暴力的な反応さえ引き起こす可能性があることは、その集会を禁止し又は制限するのに十分な理由にはならない²⁹。国は、すべての参加者を保護し、かつ、そのような集会が途切れることなく行われるようにするために、国に均衡を失した負担を課さないすべての合理的な措置をとる義務がある（後記パラグラフ 52 も参照）

28. 平和的集会を尊重し確保する義務の中核には、機能し透明性のある法的意思決定制度がある。国内法は、平和的集会の権利を認め、関係するすべての公務員の義務と責任を明確に規定し、関連する国際基準に沿ったものでなければならない。公開されたアクセス可能なものでなければならない。国は、権利の行使を希望す

²³ *Turchenyak v. Belarus* (CCPR/C/108/D/1948/2010 and Corr. 1)において見解を公表して以来、委員会は、しばしば、集会への対応として国がとるべき措置は「権利を促進するという目的に導かれるべきである」と繰り返してきた（パラグラフ7.4）。CCPR/C/BEN/CO/2, パラグラフ33, A/HRC/20/27, パラグラフ33及び人権理事会決議38/11も参照。

²⁴ *Alekseev v. Russian Federation* (CCPR/C/109/D/1873/2009), パラグラフ9.6。

²⁵ CCPR/C/GEO/CO/4, パラグラフ8; CPR/C/MNG/CO/6, パラグラフ11; CCPR/C/RUS/CO/7, パラグラフ10; CPR/C/PRY/CO/3, パラグラフ9。CRC/C/KEN/CO/3-5, パラグラフ27-28及び先住民族の権利に関する国際連合宣言第2条も参照。

²⁶ A/HRC/31/66, パラグラフ16。

²⁷ CPR/C/CHL/CO/6, パラグラフ19。Fedotova v. Russian Federation (CCPR/C/106/D/1932/2010), パラグラフ10.4。

²⁸ 欧州人権裁判所, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria* (申立番号10126/82), 1988年6月21日判決, パラグラフ32。

²⁹ 人および人民の権利に関するアフリカ委員会, アフリカにおける結社と集会の自由のためのガイドラインパラグラフ70 (a)。

る者が従うべき手続，責任ある当局は誰か，その当局に適用される規則，及び，権利侵害の疑いがある場合に利用可能な救済措置を含む，法律及び関連規則についての国民の認知度を高めなければならない。

29. 締約国は，平和的集会に関与するすべての機関について独立した透明な監督を確保しなければならない。これには，集会の前，中及び集会後に，権利を擁護する観点から，司法的救済又は国内人権機関を含む有効な救済手段への適時のアクセスの保障を含まなければならない。

30. ジャーナリスト，人権擁護者，選挙監視人その他の集会の監視又は報告に関与する者の役割は，平和的集会の権利を完全に享受するために特に重要であり，これらの者は，この規約の下で保護を受ける権利を有する³⁰。彼らは，法執行官の行動を監視することを含め，これらの機能を行行使することを禁止されてはならず，また，不当に制限されてはならない。また，報復やその他の嫌がらせを受けてはならず，その設備が没収されたり破損されたりしてはならない³¹。たとえ集会が違法であると宣言されたり，解散されたりしたとしても，それによって監視する権利がなくなるわけではない。独立した国内人権機関や非政府組織が集会を監視することは良い実務慣行である。

31. 平和的集会の権利の実現については，締約国が第一次的な責任を負う。しかし，企業は，例えばその活動の影響を受けるコミュニティや従業員の平和的集会の権利を含む人権を尊重する責任を負っている³²。民間機関やより広い社会に対しては，この権利の行使の結果として，ある程度のレベルの混乱を受け入れることが期待されている。

32. 平和的集会は，しばしば表現的な機能を持ち，政治的言論は表現の一形態として特別な保護を受けていることを考えると，政治的なメッセージを含む集会は，より高いレベルの便宜と保護を享受すべきである³³。

33. 第 21 条とそれに関連する権利は，集会が続いている間，及び，集会が行われている場所においてのみ参加者を保護するものではない。集会の直接的な文脈の外で個人又は集団によって行われるが，運動を有意義なものとするために不可欠な関連する諸活動も保護の対象となる。したがって，締約国の義務は，参加者又は主催者による資源の動員，計画，今後のイベントに関する情報の発信³⁴，イベントの準備と移動³⁵，集会に至るまで及び集会中の参加者間のコミュニケーション，集会についての放送又は集会からの放送，集会終了後の退場などの行為にも及ぶ。これらの活動は，集会への参加と同様に制限を受けることがあるが，制限は狭く設定されなければならない。さらに，何人も，平和的集会に参加したこと，又は平和的集会に所属したことを理由に，嫌がらせを受けたり，その他の報復に直面したりしてはならない。

34. 多くの関連する活動は，オンラインで行われるか，あるいはデジタルサービスに依存している。このような活動も第 21 条の下で保護される。締約国は，例えば，平和的集会に関連してインターネット接続を遮断したり，妨げたりしてはならない³⁶。接続性又はコンテンツへのアクセスに対する地理的に標的にされた (geo-targeted)，又は技術に特定された (technology-specific) 干渉についても同様である。国は，インターネット・サービス・プロバイダ及び媒介者の活動が，

³⁰ *Zhagiparov v. Kazakhstan* (CCPR/C/124/D/2441/2014), パラグラフ 13.2-13.5。普遍的に認められる人権及び基本的自由の伸長及び保障のための個人，団体，社会組織の権利と義務に関する国連宣言も参照。

³¹ CPR/C/MRT/CO/1, パラグラフ 22。総会決議 66/164 も参照。

³² ビジネスと人権に関する指導原則：国際連合「保護，尊重及び救済」枠組実施のために。

³³ 意見及び表現の自由に関する一般的意見 34(2011), パラグラフ 34, 37-38 及び 42-43。CCPR/C/LAO/CO/1, パラグラフ 33 も参照。

³⁴ *Tulzhenkova v. Belarus* (CCPR/C/103/D/1838/2008), パラグラフ 9.3。

³⁵ *Evrezov et al. v. Belarus* (CPR/C/112/D/1999/2010 and Corr. 1), パラグラフ 8.5。

³⁶ CCPR/C/CMR/CO/5, パラグラフ 41。

集会又は集会参加者のプライバシーを不当に制限しないようにすべきである。情報発信システムの運用に対するいかなる制限も、表現の自由に対する制限のテストに適合しなければならない³⁷。

35. 国のすべての機関は、平和的集会の権利を尊重し確保する義務を負っているが、集会に関する決定は地方レベルで行われることが多い。したがって、国は、政府のすべてのレベルにおいて、これらの決定に関与する公務員のための適切な研修とリソースを確保しなければならない。

IV. 平和的集会の権利の制限

36. 平和的集会の権利は、場合によっては制限され得るが、いかなる制限も、これを正当化する責任は当局にある³⁸。当局は、あらゆる制限が適法性の要件を満たし、かつ、以下に述べるように、第 21 条に列挙された、制限を許容する事由の少なくとも 1 つにとって必要であり、かつ、比例的であることを示すことができなければならない。この責任が満たされない場合、第 21 条違反となる³⁹。いかなる制限も、権利に対する不必要かつ不均衡な制限を追求するためではなく、権利を促進するという目的に導かれるべきである⁴⁰。制限は、差別的であってはならず、権利の本質を害するものであってはならず、また、集会への参加を思い止まらせること又は萎縮効果をもたらすことを目的としたものであってはならない。

37. 特定の集会の禁止は、最後の手段としてのみ考えることができる。集会に制限を課す必要があると判断される場合には、当局はまず、最も干渉の少ない措置を講じるよう努めるべきである。締約国はまた、すべてのリスクを排除するために事前の制限を課すのではなく、集会の開催を許可した後に、その集会中に起こり得る違反に関して措置をとるべきかどうかを決定することを検討すべきである⁴¹。

38. 平和的集会への参加に対するいかなる制限も、当該参加者の行動及び関係する集会に関する区別された又は個別的な評価に基づくべきである。平和的な集会に対する全面的な制限は、相当性を欠くとの推定が働く。

39. 第 21 条の第 2 文は、平和的集会の権利の行使については、法律に準拠して課される制限を除き、いかなる制限も課してはならない旨規定している。これは、規約の他の条項における制限は「法律で定められて」いなければならない旨の要件に類似した、適法性の形式要件を示すものである。したがって、制限は、法律、あるいは、法律に基づく行政判断によって課されなければならない。その法律は、社会の構成員がどのように自らの行動を規制すべきかを決定できるように、十分に明確でなければならず、また、それらの法律の執行を担う者に制限のない全面的な裁量を与えるものであってはならない⁴²。

40. 第 21 条は、制限はすべて「民主的社会において必要なもの」でなければならない旨規定している。したがって、制限は、単に合理的又は便宜的であるということではなく、民主主義、法の支配、政治的多元主義及び人権に基づく社会の文脈において、必要かつ比例的でなければならない⁴³。このような制限は、第 21 条に列挙された許容される事由の 1 つに関連する、差し迫った社会的要請への適切な対応でなければならず、また、関連する保護的な機能に役立ち得る措置の中で

³⁷ 一般的意見34, パラグラフ34。

³⁸ *Gryb v. Belarus* (CCPR/C/108/D/1316/2004), パラグラフ13.4。

³⁹ *Chebotaeva v. Russian Federation* (CCPR/C/104/D/1866/2009), パラグラフ9.3。

⁴⁰ *Tulzhenkova v. Belarus*, パラグラフ7.4。

⁴¹ OSCE & ヴェニス委員会, 平和的集会の自由に関するガイドライン, パラグラフ132, 220-22

。
⁴² *Nepomnyashchiy v. Russian Federation* (CCPR/C/123/D/2318/2013), パラグラフ7.7; 及び一般的意見第34/パラグラフ25。

⁴³ 一般的意見34/パラグラフ34。

最も干渉的でないものでなければならない⁴⁴。さらに、それらは比例的でなければならず、価値評価を必要とし、権利の行使に対する干渉の性質及び不利益な影響と、干渉の根拠の1つに対する結果的利益とを比較衡量しなければならない⁴⁵。不利益が利益を上回る場合、制限は不均衡であるため、許容されない。

41. 第21条の第2文の最後の部分は、平和的集会の権利を制限することができる正当な理由を示している。これは、以下の事由からなる限定列挙である。「国家の安全若しくは公共の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳の保護又は他の者の権利及び自由の保護」

42. 「国家の安全」は、国家の存立、領土保全又は政治的独立を守る国家の能力を、確かな脅威又は武力の行使から保護するために制限が必要な場合には、制限の根拠となり得る⁴⁶。この制限は、集会が「平和的」である限り例外的な場面においてのみ満たされるであろう。さらに、国家の安全保障が悪化した理由が人権の抑圧である場合は、平和的集会の権利を含むさらなる制限を正当化することはできない⁴⁷。

43. 平和的集会の権利を制限する根拠として「公共の安全」の保護を適用する場合には⁴⁸、人の安全（人の生命又は安全）に対して現実のかつ重大な危険をもたらすこと、又は、それに類するような財産に対する重大な損害という危険をもたらすことを立証しなければならない⁴⁹。

44. 「公の秩序」とは、平和的集会の権利を含む人権の尊重を伴う、社会が適切に機能するための一連のルール、又は、社会の基礎となる基本原則を指す⁵⁰。締約国は、平和的集会の権利に対する過度に広汎な制限を正当化するために、「公の秩序」の曖昧な定義に依拠すべきではない⁵¹。平和的集会は、本質的に又は意図的に混乱を引き起こすものであり、かなりの程度の寛容を必要とする場合がある。「公の秩序」と「法と秩序」は同義語ではなく、国内法における「民衆の暴動」の禁止は、平和的集会を制限するために不当に使用されるべきではない。

45. 「公衆の健康」の保護は、感染症の拡大により集会が危険である場合など、例外的な場合においてのみ制限根拠として許容され得る。これは、集会中の衛生状態が公衆又は参加者ら自身に重大な健康上の危険をもたらすといった極端な場合にも適用され得る⁵²。

46. 「道徳」の保護のための平和的集会に対する制限は、例外的な場合にのみ課されるべきである。いかなる場合にも、この事由は、特定の社会的、哲学的又は宗教的伝統のみに由来する道徳の理解を保護するために用いられるべきではない⁵³。そのような制限は、人権の普遍性、多元主義、及び、非差別原則に照らして理解されなければならない⁵⁴。この事由に基づく制限は、例えば、性的指向又は性自認の表現に対する異議のために課されてはならない⁵⁵。

⁴⁴ *Toregozhina v. Kazakhstan* (CCPR/C/112/D/2137/2012), パラグラフ7.4。

⁴⁵ 前掲パラグラフ7.4, 7.6。OSCE & ヴェニス委員会, 平和的集会の自由に関するガイドライン, パラグラフ131も参照

⁴⁶ 市民的及び政治的権利に関する国際規約における規定の制限及び免脱に関するシラクサ原則(E/CN.4/1985/4, annex), パラグラフ29。

⁴⁷ 前掲パラグラフ32。

⁴⁸ CCPR/C/MKD/CO/3, パラグラフ19; 及び *Alekseev v. Russian Federation*, パラグラフ9.5。

⁴⁹ 市民的及び政治的権利に関する国際規約における規定の制限及び免脱に関するシラクサ原則パラグラフ33。

⁵⁰ 前掲パラグラフ22。

⁵¹ CPR/C/KAZ/CO/1, パラグラフ26; 及び CCPR/C/DZA/CO/4, パラグラフ45。

⁵² 欧州人権裁判所 *Cisse v. France* (申立番号51346/99), 2002年4月9日判決。

⁵³ 思想、良心及び宗教の自由に関する一般的意見22(1993)パラグラフ8。

⁵⁴ 一般的意見34パラグラフ32。

⁵⁵ *Fedotova v. Russian federation* (CCPR/C/106/D/1932/2010), パラグラフ10.5-10.6; 及び *Alekseev v. Russian Federation*, パラグラフ9.6。

47. 「他の者の権利及び自由」の保護のために課される制限は、当該集会に参加していない人々の規約又はその他の人権に基づく保障に係る。同時に、集会は、公共その他の空間の正当な利用であり、また、その性質上、日常生活に一定の混乱をもたらす可能性があるものであるため、当局は、不均衡な負担が課される場合を除き、そのような混乱に対処しなければならない、いかなる制限についても詳細な正当化事由を提示できなければならない⁵⁶。

48. これまで述べてきた第 21 条に列挙された制限に関する一般的な枠組みに加えて、平和的集会の権利の制限については、さらなる考慮が必要である。権利の実現の中心となるのは、いかなる制限も、原則として内容的に中立であり、したがって、集会が発信するメッセージに関連しないという要件である⁵⁷。これに反するアプローチは、人々が考えを進展させ、彼らが享受する支援の範囲を確立することを可能にする政治的・社会的参加の潜在的な手段としての平和的集会の真の目的を損なう。

49. 集会の表現的要素を扱うときは、表現の自由に適用される規則に従うべきである。したがって、平和的集会に対する制限は、明示的にも黙示的にも、政府に対する政治的反対の表明⁵⁸、及び、政府、憲法、政治システムの民主的な変革を含む権力に対する対抗や自決権の追求を抑制するために用いられてはならない。これらは、公務員や国家機関の名誉や名声に対する侵害を禁止するために使われるべきではない⁵⁹。

50. 規約第 20 条に基づき、平和的集会は、戦争のためのプロパガンダ(第 20 条第 1 項)や、差別、敵意又は暴力の扇動となる国家的、人種的又は宗教的憎悪の唱道(第 20 条第 2 項)のために利用されてはならない。可能な限り、そのような場合には、集会全体に対してではなく、個々の加害者に対して行動を起こすべきである。主たるメッセージが第 20 条の範囲内にある集会への参加は、第 19 条及び第 21 条に定められた制限の要件に従って取り扱われなければならない⁶⁰。

51. 一般的に、旗、制服、看板及びバナーの使用は、たとえそのようなシンボルが痛ましい過去を想起させるものであったとしても、制限されるべきでない正当な表現形式とみなされるべきである。そのようなシンボルが、直接的に、かつ、主として差別、敵意又は暴力の扇動に関連している例外的な場合には、適切な制限が適用されるべきである⁶¹。

52. 集会が、参加者に対する公衆の敵対的な反応を誘発し、又は、誘発するおそれがあるという事実は、原則として、制限を正当化するものではない。集会の開催を許可し、その参加者は保護されなければならない(前記パラグラフ 18 参照)。しかしながら、締約国が参加者をその安全に対する重大な脅威から明らかに保護することができない例外的な場合には、集会への参加に対する制限を課し得る。そのような制限は、厳格審査に耐えなければならない。暴力の漠然とした危険性、あるいは当局が集会に反対する人々から生じる暴力を防止又は無力化する能力を持たないであろうという単なる可能性だけでは、十分ではない。締約国は、具体的なリスク評価に基づき、たとえ重大な法執行能力が配備されたとしても状況を

⁵⁶ *Stambrovsky v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1987/2010), パラグラフ 7.6; 及び *Pugach v. Belarus* (CCPR/C/114/D/1984/2010), パラグラフ 7.8。

⁵⁷ *Alekseev v. Russian Federation*, パラグラフ 9.6。

⁵⁸ CCPR/C/MDG/CO/4, パラグラフ 51。

⁵⁹ CPR/C/79/Add. 86, パラグラフ 18; 及び一般的意見 34 パラグラフ 38。

⁶⁰ 一般的意見 34 パラグラフ 50-52 参照; 人種差別撤廃条約第 4 条; 及び人種差別撤廃委員会、人種主義的ヘイトスピーチと闘うことに関する一般的勧告 35 (2013)。ラバト行動計画、パラグラフ 29 及び権利に対する信条に関するペイルート宣言 (A/HRC/40/58, annexes I and II) も参照。

⁶¹ OSCE & ヴェニス委員会、平和的集会の自由に関するガイドライン、パラグラフ 152。欧州人権裁判所、*Fáber v. Hungary* (申立番号 40721/08), 2012 年 10 月 24 日判決、パラグラフ 56-58 も参照。

封じ込めることはできないことを示すことができなければならない⁶²。禁止に訴える前に、集会の延期や場所の変更など、より制限的でない制約を考慮しなければならない。

53. 集会の時間、場所及び方法の規制は、一般に内容的に中立的であり、これらの要素を規制する制限の余地はあるものの、そのような制限をケースバイケースで正当化する責任は依然として当局にある⁶³。このような制限があっても、可能な限り、参加者が、対象となる聴衆が見て、聴くことができる範囲内において又は参加者の目的にとって重要な場所であればどこであっても集うことができるようにすべきである⁶⁴。

54. 集会の時間に対する制限に関して、参加者は、効果的に自己の意見を表明し、又は、その他の目的を追求するための十分な機会を有しなければならない⁶⁵。平和的集会の終了は、一般的に彼ら自身に委ねられるべきである。集会を開催することができる、又は開催することができない特定の日時を制限することは、規約との適合性について懸念を生じさせる⁶⁶。集会は、その頻度のみを理由に制限されるべきでない。例えば、デモのタイミング、長さや頻度は、その目的を達成する上で中心的な役割を果たし得る。しかしながら、持続的な集会の累積的な影響は、制限の比例性評価において考慮され得る。例えば、住宅地で夜間に定期的に開催される集会は、近隣住民に重大な影響を与える可能性がある。

55. 場所の要素に対する制限に関して、平和的集会は、原則として、公共の広場や道路のように、公衆がアクセスできる、又はアクセスできるべきすべての場所で行うことができる⁶⁷。建物や公園などの一部の空間への公衆のアクセスに関する規則も、そのような場所に集う権利を制限することがあるが、平和的集会へのそのような制限の適用は、第 21 条に照らして正当化されなければならない。平和的集会は、対象となる人々や公衆の注意を効果的に捉えることができない遠隔地に追いやられるべきではない⁶⁸。原則として、首都におけるすべての集会の禁止⁶⁹、街の内部⁷⁰又は街の中心部の外⁷¹にある 1 つの特定の場所を除いた全ての公共の場所における集会の禁止、及び、街の全ての道路における集会の禁止をすることはできない。

56. 裁判所、議会、歴史的に重要な場所、その他の公的な建物といった場所の周囲を、集会をしてはならない場所として指定することは、とりわけこれらが公共の場であることから、一般的には避けるべきである。そのような場所やその周辺での集会の制限は明確に正当化され、かつ、狭い範囲でなければならない⁷²。

57. 私的空間での集会も、平和的集会の権利の範囲内であるが⁷³、財産に対する権利を有する他の者の利益に相応の重みを置かなければならない。そのような集会にどの程度の制限を課すことができるかという問題は、その空間が日常的に公に利用可能であるかどうか、その集会によってその財産に対する権利を有する他社の利益が妨げられる可能性の性質と程度、その財産に対する権利を有する者がそのような利用を認めるかどうか、その集会を通じてその空間の所有権が争われ

⁶² *Alekseev v. Russian Federation*, パラグラフ 9.6。

⁶³ OSCE & ヴェニス委員会, 平和的集会の自由に関するガイドライン, パラグラフ 132。

⁶⁴ *Turchenyak et al. v. Belarus*, パラグラフ 7.4。

⁶⁵ 欧州人権裁判所, *Éva Molnar v. Hungary* (申立番号 10346/05), 2008 年 10 月 7 日判決, パラグラフ 42。

⁶⁶ CPR/C/KOR/CO/4, パラグラフ 52; 及び CCPR/C/TJK/CO/3, パラグラフ 49

⁶⁷ 米州人権委員会, 抗議と人権, パラグラフ 72。

⁶⁸ CPR/C/KAZ/CO/1, パラグラフ 26。

⁶⁹ CCPR/C/DZA/CO/4, パラグラフ 45。

⁷⁰ *Turchenyak et al. v. Belarus*, パラグラフ 7.5。

⁷¹ *Sudalenko v. Belarus* (CCPR/C/113/D/1992/2010), パラグラフ 8.5。

⁷² *Zündel v. Canada* (CCPR/C/78/D/953/2000), パラグラフ 8.5。

⁷³ *Giménez v. Paraguay* (CCPR/C/123/D/2372/2014), パラグラフ 8.3; 及び 欧州人権裁判所, *Annenkov and others v. Russia* (申立番号 31475/10), 2017 年 7 月 25 日判決, パラグラフ 122。

ているかどうか、参加者がその集会の目的を達成するための他の合理的な手段を有しているかどうかなど「対象となる聴衆が見て、聴くことができる場所での集会という原則」(the sight and sound principle)⁷⁴に従った検討にかかっている。私有財産へのアクセスは、差別的な理由で拒否することはできない。

58. 平和的集会の方法に対する制限に関して、自分たちのメッセージを伝えるためにポスター、メガホン、楽器、あるいは投影設備のような他の技術的手段といった設備を使用するかどうかの決定は、参加者に委ねられるべきである。集会は、聴衆に届く、又は他の方法で集会の目的を達成するために、音響システムを含む構造物の一時的な設置を必要とすることがある⁷⁵。

59. 一般に、締約国は、集会の参加者の数を制限すべきではない⁷⁶。このような制限は、第 21 条に定める制限の正当な根拠と明確な関連性がある場合、例えば、公共の安全に対する配慮のために競技場や橋の収容人数を制限する場合、又は、公衆衛生に対する配慮のために、物理的距離をとるよう規制する場合にのみ、許容されうる。

60. 集会の参加者がフードやマスクのような顔の覆いやその他の変装をしたり、匿名で参加するための他の手段を講じたりすることは、平和的集会の表現要素の一部を形成し、報復に対抗し、あるいは、新しい監視技術の文脈を含めてプライバシーを保護するのに役立つ可能性がある。参加者の匿名性は、その行為が逮捕の合理的理由になる⁷⁷、又は、顔を覆うことが前記の理由(パラグラフ 51 参照)により例外的に制限されるシンボルの一部を構成するといったような他の同様なやむにやまれぬ理由がある場合でない限り、認められるべきである。変装すること自体が暴力的意図を示すものと見なされるべきではない。

61. 当局による関連情報及びデータの収集は、一定の状況の下では、集会の円滑化を助けることがあるが、これが権利の抑圧又は萎縮効果をもたらす結果となつてはならない。公的機関によるものであれ民間機関によるものであれ、監視や通信傍受を通じたものを含むあらゆる情報収集及びデータの収集、共有、保持、アクセスの方法は、プライバシーの権利を含む適用可能な国際基準に厳格に適合しなければならず、また、集会の参加者や参加予定者を脅迫したり嫌がらせしたりすることを目的としてはならない⁷⁸。このような実務は、国際基準に適合し、裁判所による審査の対象となる適切かつ公にアクセス可能な国内の法的枠組みによって規制されるべきである⁷⁹。

62. 特定の集会が公の場所で開かれたからといって、参加者のプライバシーが侵害されないわけではない。プライバシーの権利は、例えば、人混みの中の個々の参加者を特定することができる顔認識その他の技術によって侵害され得る⁸⁰。同じことが、平和的集会への参加に関する情報を収集するためのソーシャルメディアの監視にも当てはまる。平和的集会に従事する者の個人情報及びデータを収集する決定並びにその共有又は保持に対しては、そのような行動が規約に適合することを確保するために、独立した透明性のある審査及び監督が行われなければならない。

⁷⁴ 欧州人権裁判所, *Appleby and others v. United Kingdom* (申立番号44306/98), 2003年5月6日判決, パラグラフ47。

⁷⁵ 欧州人権裁判所, *Frumkin v. Russia*, パラグラフ107。

⁷⁶ CPR/C/THA/CO/2, パラグラフ39。

⁷⁷ OSCE & ヴェニス委員会, 平和的集会の自由に関するガイドライン, パラグラフ153 ; 及び, 人および人民の権利に関するアフリカ委員会, アフリカにおける結社と集会の自由のためのガイドライン, パラグラフ81。

⁷⁸ A/HRC/31/66, パラグラフ73。

⁷⁹ CPR/C/KOR/CO/4, パラグラフ42-43。

⁸⁰ A/HRC/44/24, パラグラフ33-34。

63. 公務員が平和的集会に参加する自由は、公務員の公平性及びその職務を遂行する能力に対する国民の信頼を確保するために必要とされる以上に制限されてはならない⁸¹。そのような制限は第21条に適合しなければならない。

64. 参加者又は主催者に対して、平和的集会に関連して、警備や審査⁸²、医療援助や清掃⁸³、その他の公共サービスを手配させ、又はその費用を負担させるという要件は、一般に第21条に適合しない⁸⁴。

65. 主催者及び参加者は、集会の法的要件を遵守することが求められ、他者の扇動を含む自らの不法な行為について責任を問われる場合がある⁸⁵。例外的な状況において、主催者の直接的な責めによらない損害又は負傷についても主催者に責任を負わせる場合は、主催者がそれらを合理的に予見し回避できたことを示す証拠がある場合に限定されなければならない⁸⁶。必要に応じて主催者が幹事や担当者を任命することは良い実務慣行であるが、これは法的要件であってはならない。

66. 当局は、将来の集会を組織しないこと又は将来の集会に参加しないことを誓約し又は約束することを個人に要求してはならない⁸⁷。逆に、誰も集会に参加することを強制されてはならない⁸⁸。

67. 平和的集会の主催者又は参加者が不法な行為をしたことを理由に刑事上又は行政上の制裁が課される場合には、そのような制裁は、比例的かつ差別的でない性質のものでなければならず、また、曖昧な又は過度に広汎に定義された犯罪に基づくものであってはならず、又は規約によって保護される行為を抑圧してはならない。

68. テロ行為は国際法に従って犯罪化されなければならないが、そのような犯罪の定義は、過度に広汎であったり、差別的であったりしてはならず、また、平和的集会の権利の行使を抑制したり、思い止まらせたりするために適用されてはならない⁸⁹。平和的集会を組織したり、参加したりするだけの行為を、反テロリズム法に基づいて犯罪化することはできない。

69. 制約に対して救済を求めるために裁判所他の判断機関に請求することは、上訴又は再審理の可能性を含め、容易に利用可能でなければならない。集会に対する制限に対する当該手続の適時性及び期間は、権利の行使を危うくしてはならない⁹⁰。規約の手続上の保障は、そのような場合すべてに適用され、また、平和的集会に関連して拘禁や罰金を含む制裁の賦課などの問題にも適用される⁹¹。

V. 届出制度

70. 当局に許可を申請しなければならないことは、平和的な集会が基本的権利であるという考えを根底から覆すものである⁹²。平和的な集会を組織しようとする者に、事前に当局に通報し、一定の目ぼしい詳細を提供することを要求する届出

⁸¹ OSCE & ヴェニス委員会、平和的集会の自由に関するガイドライン、パラグラフ110。

⁸² CPR/C/CHE/CO/4、パラグラフ48。

⁸³ *Poliakov v. Belarus* (CCPR/C/111/D/2030/2011)、パラグラフ8.2-8.3; 及びCCPR/C/BLR/CO/5、パラグラフ51 (a)。

⁸⁴ 人および人民の権利に関するアフリカ委員会、アフリカにおける結社と集会の自由のためのガイドライン、パラグラフ102 (b)。

⁸⁵ A/HRC/31/66、パラグラフ26。

⁸⁶ OSCE & ヴェニス委員会、平和的集会の自由に関するガイドライン、パラグラフ224。

⁸⁷ CCPR/C/KHM/CO/2、パラグラフ22; 及びCCPR/C/JOR/CO/5、パラグラフ32。

⁸⁸ CCPR/C/TKM/CO/2、パラグラフ44。

⁸⁹ CPR/C/SWZ/CO/1、パラグラフ36; 及びCCPR/C/BHR/CO/1、パラグラフ29。A/HRC/40/52も参照。

⁹⁰ CPR/C/POL/CO/6、パラグラフ23。

⁹¹ *E.V. v. Belarus* (CCPR/C/112/D/1989/2010)、パラグラフ6.6。

⁹² CCPR/C/MAR/CO/6パラグラフ45; CCPR/C/GMB/CO/2パラグラフ41; アフリカ人権委員会、アフリカにおける結社と集会の自由についてのガイドラインパラグラフ71。

制度は、平和的な集会の円滑な実施を容易にし、かつ、他の者の権利を保護する上で当局を支援するために必要な限度で許容される⁹³。同時に、この要件は、平和的な集会を抑圧するために悪用されてはならず、権利に対する他の干渉の場合と同様に、第 21 条に列挙された根拠に基づいて正当化されなければならない⁹⁴。届出要件の施行はそれ自体が目的になってはならない⁹⁵。届出手続は、透明であるべきであり、過度に官僚的であってはならない⁹⁶。主催者に対する当局の要求は、関係する集会の潜在的な公衆への影響に比例していなければならない、しかも無料でなければならない。

71. 今後開催される集会について当局への届出が必要な場合に、集会を当局に届け出ないことは、その集会への参加行為を違法とするものではなく、それ自体を、その集会を解散させたり、参加者や主催者を逮捕したり、刑事犯罪で参加者や主催者を告発するなどの不当な制裁を科す根拠として利用してはならない。届出を怠ったことを理由に行政制裁が主催者に課される場合、当局はこれを正当化しなければならない⁹⁷。届出がないからといって、当局が能力の範囲内で、集会を容易にし、参加者を保護する義務を免れるわけではない。

72. 事前に計画された集会の届出要件は、国内法に規定されなければならない。事前届出の最低期間は、必要とされる状況や円滑化のレベルによって異なるが、過度に長くすべきではない⁹⁸。届出後に制限が課される場合には、それらの制限は、裁判所又は他のメカニズムにアクセスしてそれらの制限に異議を申し立てるための時間が与えられるように、十分に早期に伝達されるべきである。いかなる届出制度も、例えば、その性質、場所、規模又は期間が限られている等の理由により、集まりが他者に及ぼす影響が最小限であると合理的に予想される集会は届出制度の対象外とすべきである。届出を行うための十分な時間がない自然発生的な集会については、届出を要求してはならない⁹⁹。

73. 許可制度が国内法上存続する場合には、やむを得ない理由がない限り、許可は当然に与えられるものとし、実際には届出制度として機能しなければならない。一方、届出制度は、実際には許可制度として機能してはならない¹⁰⁰。

VI. 法執行機関の義務と権限

74. 集会の警備に携わる法執行官は、主催者と参加者の基本的権利の行使を尊重し、確保すると同時に、ジャーナリスト¹⁰¹、監視員、オブザーバー、医療従事者、その他の一般市民、公有財産及び私有財産を危害から保護しなければならない¹⁰²。当局の基本的なアプローチは、必要に応じて平和的な集会を促進するよう努めることである。

75. 関係する法執行機関は、準備を促進し、緊張を緩和し、紛争を解決することを目的として、集会前及び集会中に、集会に関与する様々な関係者間の連絡及

⁹³ *Kivenmaa v. Finland*, パラグラフ9.2。アフリカ人権委員会、アフリカにおける結社と集会の自由についてのガイドラインパラグラフ72も参照のこと。

⁹⁴ *Kivenmaa v. Finland*, パラグラフ9.2。 *Sekerko v. Belarus*, パラグラフ9.4も参照のこと。

⁹⁵ *Popova v. Russian Federation* (CCPR/C/122/D/2217/2012), パラグラフ7.5。

⁹⁶ *Poliakov v. Belarus*, パラグラフ8.3。

⁹⁷ *Popova v. Russian Federation*, パラグラフ7.4-7.5参照。A/HRC/31/66, パラグラフ 23も参照。

⁹⁸ CCPR/CO/83/KEN, パラグラフ23; CCPR/C/CHE/CO/4, パラグラフ48; 及びCCPR/C/DZA/CO/4, パラグラフ45。

⁹⁹ *Popova v. Russian Federation*, パラグラフ7.5。欧州人権裁判所 *Éva Molnár v. Hungary*, パラグラフ38も参照。

¹⁰⁰ CCPR/C/UZB/CO/5, パラグラフ 46-47; 及びCCPR/C/JOR/CO/5, パラグラフ32。

¹⁰¹ CPR/C/AGO/CO/1, para. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, パラグラフ12; CCPR/C/KOR/CO/4, パラグラフ52。

¹⁰² A/HRC/31/66, パラグラフ41。

び対話のための経路を確立するためにできる限り努力すべきである¹⁰³。主催者と参加者がそのような接触を行うことは良い実務慣行であるが、彼らにそれを要求することはできない。

76. 法執行官の立会いが必要とされる場合には、集会在意図されたとおりに行われることを可能にすることを目的として、かつ、人の傷害及び財産の損害の可能性を最小限にすることを目的として、集会の警備が計画され、実施されるべきである¹⁰⁴。計画には、すべての関係職員及び関連部署に対する指示、これらの設備及び配置を詳述すべきである。

77. 包括的危機管理計画及び訓練プロトコルも、特に、当局が事前に届出を受けておらず、かつ、公の秩序に影響を及ぼす可能性のある集会の警備について、関連する法執行機関によって策定されるべきである¹⁰⁵。説明責任を支える明確な指揮系統が存在しなければならない。また、法執行官の身元確認とあらゆる有形力の行使の報告を確実にするため、事件を記録し記録するためのプロトコルも存在しなければならない。

78. 法執行官は、暴力を引き起こす可能性のある状況を緩和するよう努めるべきである。彼らは非暴力的手段を尽くし、有形力を行使することが絶対に必要になった場合には事前に警告を発する義務を負っている。ただし、そのどちらも明らかに効果がない場合はこの限りではない。いかなる有形力の行使も、規約第6条及び第7条に適用される合法性、必要性、比例性、予防及び無差別の基本原則に従わなければならない。また、有形力を行使する者は、各有形力の行使について説明責任を負わなければならない¹⁰⁶。法執行官による有形力の行使に関する国内法制度は、「法執行官による力及び火器の使用に関する基本原則」や「法執行における低致死性武器に関する国連人権ガイダンス」などの基準を指針として、国際法に定められた要件に沿ったものでなければならない¹⁰⁷。

79. 集会中に正当な法執行の目的のために必要とされる場合には、必要最小限の有形力のみを使用することができる。暴力的な個人が安全に逮捕された場合のように、有形力行使の必要性がなくなった後は、それ以上の有形力行使は許されない¹⁰⁸。法執行官は、集会の解散、犯罪の防止又は違反者若しくは違反の疑いのある者の合法的な逮捕を行い若しくはこれを補助するといった正当な目的に応じた以上の有形力を行使してはならない¹⁰⁹。国内法は、例えば集会を解散させるために「有形力」や「必要なすべての有形力」を行使し、又は、単純に「脚を狙って撃つ」といった法執行官にほとんど無制限の権限を与えてはならない。特に、国内法は、理不尽で過剰で差別的な根拠に基づいて集会参加者に対する有形力の行使を認めてはならない¹¹⁰。

80. この目的のためには、関連する人権基準を含め、集会の警備について研修を受けた法執行官のみが配備されるべきである¹¹¹。研修は、平和的な集会に参加する際に、場合によっては女性、子ども、障がい者を含む脆弱な状況にある個人や集団の特定のニーズに法執行官が敏感になるようにすべきである。軍隊は集会の警備に使われるべきではない¹¹²。しかし、例外的な状況で一時的に支援のために

¹⁰³ 同上、パラグラフ38。

¹⁰⁴ 人権理事会決議38/11、前文パラグラフ10;及びA/HRC/26/36、パラグラフ51。

¹⁰⁵ A/HRC/31/66、パラグラフ37。

¹⁰⁶ 生命に対する権利に関する一般的意見36(2018)、パラグラフ13-14。

¹⁰⁷ 国連出版、販売番号E.20.XIV.2。法執行官の行動規範も参照。

¹⁰⁸ 法執行官の行動規範、第3条。

¹⁰⁹ 同上、第3条へのコメント。

¹¹⁰ CCPR/C/MAR/CO/6パラグラフ45-46;及びCCPR/C/BHR/CO/1、パラグラフ55。

¹¹¹ CCPR/C/KHM/CO/2、パラグラフ12; CCPR/C/GRC/CO/2、パラグラフ42; CCPR/C/BGR/CO/4、パラグラフ38。

¹¹² CPR/C/VEN/CO/4、パラグラフ14; アフリカ人権委員会、アフリカにおける集会の警備についてのガイドラインパラグラフ3.2参照。

派遣される場合には、適切な人権研修を受け、法執行官と同じ国際的な規則や基準に従わなければならない¹¹³。

81. 集会の警備に責任を負うすべての法執行官は、必要な場合には、適切で目的に適合した、殺傷力の低い武器及び防護装備を含む適切な装備を備えていなければならない。締約国は、殺傷力の低い武器を含め、すべての武器が厳格な独立した試験の対象となり、武器を持って配備された法執行官が特定の研修を受けることを確保しなければならない、影響を受ける人々の権利に対する武器の影響を評価し監視しなければならない¹¹⁴。法執行機関は、新技術という状況を含め、特定の警察活動の戦術が差別的な影響を与える可能性に注意を払い、対処しなければならない¹¹⁵。

82. 標的とされた個人が集会に参加できないよう予防的に拘禁することは、恣意的に自由を剥奪することになりかねず、平和的集会の権利と相容れない¹¹⁶。これは特に拘禁が数時間以上続く場合に特に当てはまる。国内法がこのような拘禁を認めている場合には、最も例外的な場合にのみ使用することができ¹¹⁷、絶対に必要な期間に限られ、特定の集会において暴力行為に関与し、又はこれを扇動する意図を個人が有しているという証拠を当局が持っている場合、及び、暴力の発生を防止するための他の措置が明らかに不十分である場合に限られる¹¹⁸。集会前、集会中、集会後の無差別大量逮捕は恣意的であり、違法である¹¹⁹。

83. 集会に参加し、又は参加しようとする者に適用される「職務質問」又は「停止させての所持品検査（ストップ・アンド・フリスク）」の権限は、重大な犯罪の実行又はそのおそれについての合理的な疑いに基づいて行使されなければならない、また、差別的な方法で行使されてはならない¹²⁰。当局が個人を平和的な集会に結びつけているという事実だけでは、当該個人を停止させ、搜索する合理的な理由にはならない¹²¹。

84. 法執行官が参加者の一部を包囲して迫る封じ込め（「ケトリング」）は、当該一部から生ずる実際の暴力又は差し迫った脅威に対処するために必要かつ比例性のある場合にのみ使用することができる。特定の個人を対象とした必要な法執行措置が封じ込めよりも望ましいことが多い。可能な限り暴力に直接関係する人々のみを封じ込め、封じ込めの期間を必要最小限に制限するために、特別な注意が払われなければならない。封じ込めが無差又は懲罰的に用いられる場合、平和的集会の権利を侵害し、恣意的な拘禁からの自由や移動の自由といった他の権利も侵害する可能性がある¹²²。

85. 例外的な場合に限り、集会を解散することができる。解散は、集会自体がもはや平和的でない場合、又は、標的を絞った逮捕などのより比例的な措置では合理的に対処できない重大な暴力の差し迫った脅威の明白な証拠がある場合に行うことができる。すべての場合において、有形力行使に関する法執行規則は厳格に遵守されなければならない。集会の解散を命じる条件は国内法に定めるべきであり、正当に権限を与えられた法執行官のみが平和的な集会の解散を命じることができる。平和な状態を維持するものの、大規模な交通遮断ように高いレベルの混

¹¹³ 法執行官の行動規範第1条。

¹¹⁴ 一般的意見36パラグラフ14。法執行における低致死性武器に関する国連人権ガイダンスのセクション4も参照。法執行官による力及び火器の使用に関する基本原則2及び3。

¹¹⁵ CCPR/C/GBR/CO/7,パラグラフ11;及びA/HRC/44/24パラグラフ32。

¹¹⁶ CPR/C/MKD/CO/3パラグラフ19。

¹¹⁷ 身体的自由と安全に関する一般的意見35(2014)パラグラフ15。

¹¹⁸ 参考：欧州人権裁判所, *S. V. and A. v. Denmark* (申立番号35553/12, 36678/12及び36711/12), 2018年10月22日判決(大法廷), パラグラフ77及び127。

¹¹⁹ CPR/C/CAN/CO/6, パラグラフ15。

¹²⁰ CCPR/C/GBR/CO/7, パラグラフ11;及びCCPR/C/USA/CO/4, パラグラフ7。

¹²¹ A/HRC/31/66, パラグラフ43。

¹²² 参考：*Austin and others v. United Kingdom* (申立番号39629/09,40713/09;及41008/09), 2012年3月15日判決(大法廷)パラグラフ68。

乱を引き起こす集会は、原則として、その混乱が「重大かつ持続的な」場合に限り、解散させることができる¹²³。

86. 国内法及び国際法に従って解散の決定がなされる場合には、有形力は回避されるべきである。その状況でそれが不可能な場合は、必要最小限の有形力のみを行使することができる¹²⁴。可能な限り、行使されるいかなる有形力も、暴力に関与し、又は暴力を振るおうとする特定の個人又は集団に向けられるべきである。受動的に抵抗している個人又は集団に対しては、無視できる程度以上の傷害を引き起こす可能性のある有形力を用いてはならない¹²⁵。

87. 催涙ガスや放水砲など、広範囲に影響を及ぼす殺傷能力の低い武器は、無差別に影響を及ぼす傾向がある。そのような兵器が使用される場合には、人々が一斉に逃げ出すことや居合わせた人への危害などのリスクを制限するために、あらゆる合理的な努力が払われるべきである。そのような武器は口頭による警告の後の最後の手段としてのみ使用され、集会参加者が解散する十分な機会が与えられるべきである。密閉空間では催涙ガスを使用してはならない¹²⁶。

88. 火器は、集会の警備に適したツールではない¹²⁷。火器は単に集会を解散させるためだけに使用してはならない¹²⁸。国際法を遵守するために、法執行官による集会という文脈における火器の使用は、差し迫った死亡又は重傷の脅威に立ち向かうことが厳格に必要とされる状況において、標的とされる個人に限定されなければならない¹²⁹。そのような武器が生命に及ぼす脅威を考慮すると、この最低基準はゴム被覆金属弾の発射にも適用されるべきである¹³⁰。法執行官が有形力行使の準備をしている場合や、暴力が発生しそうだと考えられる場合には、当局は適切な医療施設も利用できるようにしなければならない。集会の警備において無差別に発砲することや、完全自動モードで火器を使用することは、決して合法ではない¹³¹。

89. 国は、法執行機関の作為及び不作為について、国際法の下で責任を負う。違反行為を防止するために、国は、集会中の法執行官に対して説明責任の文化を一貫して促進すべきである。効果的な説明責任を強化するために、制服を着た法執行官は、集会中には常に容易に認識できる形の身分証明書を表示すべきである¹³²。

90. 国は、性暴力又は性別に基づく暴力を含め、集会という文脈における法執行官による違法な有形力の行使又はその他の違反行為の申立て又は合理的な疑いについて、効果的に、公平に、かつ、適時に調査する義務を有する¹³³。故意であれ過失であれ、作為又は無作為は人権侵害につながる可能性がある。違反に責任の

¹²³ A/HRC/31/66, パラグラフ62。

¹²⁴ 法執行官による力及び火器の使用に関する基本原則第13条;及びA/HRC/26/36, パラグラフ75。

¹²⁵ 法執行における低致死性武器に関する国連人権ガイダンスパラグラフ2.10。

¹²⁶ S/2009/693, 附属文書パラグラフ62; 法執行における低致死性武器に関する国連人権ガイダンスパラグラフ7.3.7。

¹²⁷ アフリカ人権委員会, アフリカにおける集会の警備についてのガイドラインパラグラフ21.2.4。

¹²⁸ 法執行官による力及び火器の使用に関する基本原則第14条。

¹²⁹ 一般的意見36パラグラフ12; 及び法執行官による力及び火器の使用に関する基本原則の原則9及び14。

¹³⁰ 法執行における低致死性武器に関する国連人権ガイダンスパラグラフ7.5.8。

¹³¹ A/HRC/31/66, パラグラフ60, 及び67 (e)。国連人権高等弁務官事務所及び国連薬物犯罪事務所, 法執行における有形力と火器の使用に関する参考書(ニューヨーク, 国連, 2017)96頁も参照のこと。

¹³² 参考: 欧州人権裁判所, *Hentschel and Stark v. Germany* (申立番号47274/15), 2017年11月9日判決, パラグラフ91; 及びCAT/C/DEU/CO/6, パラグラフ40。

¹³³ CCPR/C/COD/CO/4, パラグラフ43-44; 及びCCPR/C/BHR/CO/1, パラグラフ36。違法な疑いのある死亡の捜査に関するミネソタプロトコル (2016年) (国連出版, 販売番号E.17.XIV.3) も参照。

ある個々の法執行官は、国内法及び関連する場合には国際法の下で責任を負わなければならないが、被害者が効果的な救済を受けられるようにしなければならない¹³⁴。

91. 法執行官による有形力行使はすべて記録され、透明性のある報告書に速やかに反映されるべきである。傷害又は損害が生じた場合には、報告書は、有形力行使の理由、その有効性及び行使の結果を含めて、事態を詳述することにより、有形力の行使が必要であり、かつ、比例性のあるものであったか否かを立証するための十分な情報を含めるべきである¹³⁵。

92. 私服の法執行官を集会に配備することは、状況に照らして厳格に必要な場合でなければならないが、そのような法執行官は決して暴力を扇動してはならない。私服の法執行官は、捜索、逮捕又は有形力の行使に着手する前に、関係者に対して身分を明らかにしなければならない。

93. 国は、集会中の法執行について最終的な責任を負い、例外的な状況においてのみ、民間警備サービス提供者に任務を委任することができる。そのような場合、国はそれらのサービス提供者の行為に対して責任を負う¹³⁶。これは、国内法及び関連する場合には国際法の下での民間警備サービス提供者の説明責任に加えてのものである¹³⁷。当局は、国内法において、法執行における民間警備サービス提供者の役割と権限を定めるべきであり、民間警備サービス提供者の有形力行使と研修は厳格に規制されるべきである¹³⁸。

94. 身体に装着したカメラを含む、集会中の法執行官による記録装置の使用は、思慮深く使用されれば、説明責任の確保に積極的な役割を果たすかもしれない。しかし、当局は、その使用がプライバシーに関する国際基準に合致し、集会への参加を萎縮させないことを確保するために、明確で公に利用可能なガイドラインを持つべきである¹³⁹。参加者、ジャーナリスト及び監視員にも法執行官を記録する権利がある¹⁴⁰。

95. 国は、集会中に使用する遠隔操作武器システムに対して完全な責任を負う。このような有形力行使の方法は緊張を高める可能性があり、細心の注意を払ってのみ使用すべきである。一度配備されると、意味のある人間の介入なしに集会参加者に対して致命的な有形力を行使しうるような完全に自動化された武器システムは、集会中に法執行のために使用されてはならない¹⁴¹。

VII. 緊急事態及び武力紛争下における集会

96. 平和的集会の権利は、規約第4条第2項に基づくデロゲーション不可能なものに列挙されていないものの、第6条、第7条及び第18条に定められているような、集会に適用される可能性のある他の権利はデロゲーション不可能である。締約国は、第21条に基づく制限を課すことによってその目的を達成することができる場合には、平和的集会の権利のデロゲーションに依存してはならない¹⁴²。国は、例えば、暴力行為を含む大規模なデモに対して規約の免脱をする場合には、そのような状況が国の存続に対する脅威を構成することのみならず、規約上の義務の免

¹³⁴ 総会決議A/RES/60/147,附属文書。

¹³⁵ 法執行における低致死性武器に関する国連人権ガイダンスパラグラフ3.3-3.5。

¹³⁶ 一般的意見36パラグラフ15。

¹³⁷ 民間警備サービス業者のための国際行動規範(2010年)

¹³⁸ 法執行における低致死性武器に関する国連人権ガイダンスパラグラフ3.2。

¹³⁹ CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, パラグラフ10; 及びCCPR/C/CHN-MAC/CO/1, パラグラフ16。

¹⁴⁰ A/HRC/31/66,パラグラフ71。

¹⁴¹ 同上, パラグラフ67(f)。

¹⁴² 緊急事態中の条約規定のデロゲーションに関する一般的意見29パラグラフ5; CCPR/C/128/2, パラグラフ2(c)も参照。

脱となるすべての措置が、状況の緊急性によって厳格に要求され、第4条の条件を遵守していることをもって正当化できなければならない¹⁴³。

97. 武力紛争の状況であっても、平和的な集会における有形力の行使は、法執行を規律する規則により引き続き規制されており、規約は引き続き適用される¹⁴⁴。集会に参加している民間人は、国際人道法の下で理解されているように、敵対行為に直接参加し、かつ、敵対行為に直接参加している間を除き、致命的な力による標的となることから保護される。そのような状況では、国際法の下で攻撃から保護されていない範囲でのみ標的とすることができる。適用される国際人道法の下でのいかなる有形力行使も、区別、攻撃における予防措置、比例性、軍事的必要性並びに人道性の規則及び原則に従うものとする。有形力行使に関するすべての決定において、集会参加者及びより広範な公衆の安全と保護は重要な考慮事項であるべきである。

VIII. 第21条と規約の他の規定及び他の法制度との関係

98. 平和的な集会の権利の完全な保護は、一連の権利の保護にかかっている。集会中の国家公務員による不必要又は不均衡な有形力の行使又はその他の不法な行為は、規約第6条、第7条及び第9条に違反する可能性がある¹⁴⁵。平和的な集会の参加者が民間人に対する広範かつ組織的な攻撃の一環として違法な有形力行使や行為にさらされるような極端な場合、その他の関連する基準が満たされていれば、人道に対する罪を構成することがある¹⁴⁶。

99. 集会、行進及び他の移動集会に参加するために外国（第12条(2)）を含めて渡航することを制限するのは、移動の自由（第12条(1)）を侵害する可能性がある。集会の権利の行使を制限する公式の決定に対しては、公正な公開審理の要件（第14条(1)）を満たす過程において、法的な異議申立ての余地がなければならない¹⁴⁷。集会及びその他のデータ収集活動に関与する人々の監視は、プライバシーの権利（第17条）を侵害する可能性がある。宗教的な集会はまた、宗教又は信念を表明する自由（第18条）の下で保護されることがある¹⁴⁸。平和的な集会の権利は、単なる表現の自由（第19条(2)）の表れ以上のものでありつつ、表現上の要素をしばしば持っており、これら2つの権利を認める論理的根拠と、容認される制限は多くの点で重複している。公共団体が保有する情報へのアクセスの自由（第19条(2)）は、集会に適用される法的及び行政的枠組みを公衆が知ることができることをはっきりと示すものであり、公衆が公務員に説明責任を負わせることを可能にする。

100. 結社の自由（第22条）も集団行動を保護しており、この権利の制限はしばしば平和的な集会の権利に影響を及ぼす。政治参加の権利（第25条）は、平和的な集会の権利と密接に関連しており、関連する場合には、第21条及び第25条に定める条件の下で制限が正当化されなければならない¹⁴⁹。差別を受けない権利は、集会の文脈における差別的行為（第2条(1)、第24条及び第26条）から参加者を保護する。

101. 平和的な集会への参加は、しかしながら、他の者の権利及び自由を保護するため、第21条の規定に従って制限されることがある。

102. 平和的な集会の権利は本質的な価値がある。さらに、平和的な集会の権利は、他の人権並びに国際法の他の規範及び原則の実施を促進する目的で行使されること

¹⁴³ 一般的意見29パラグラフ5-9。

¹⁴⁴ 一般的意見36パラグラフ64。

¹⁴⁵ CCPR/C/ISR/CO/3, パラグラフ9; CCPR/C/UZB/CO/3, パラグラフ8; *Olmedo v. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1828/2008), パラグラフ7.5; 及び *Benítez Gamarra v. Paraguay* (CCPR/C/104/D/1829/2008), パラグラフ7.4。

¹⁴⁶ 国際刑事裁判所に関するローマ規程第7条。

¹⁴⁷ *Evrezov et al. v. Belarus*, パラグラフ3.3及び8.9。

¹⁴⁸ 一般的意見22パラグラフ8。

¹⁴⁹ *Sudalenko v. Belarus*, パラグラフ8.6。

も多い。そのような場合には、平和的集会の権利を尊重し、確保する義務の法的正当性は、平和的集会の実施を推進するより広範なその他の権利、規範及び原則の重要性にも由来する。
