
グレーゾーン事態対処の射程と その法的性質

森川 幸一
Morikawa Koichi

はじめに

2015年9月19日、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」（以下「平和安全法制整備法」）および「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」（以下「国際平和支援法」）⁽¹⁾が参議院本会議で可決・成立し、安倍晋三内閣による、いわゆる「安全保障法制」の見直しは一応の完成をみた。この法整備は、2014年7月1日に同内閣の下で行なわれた「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」と題された閣議決定（以下「安全保障法制の整備に関する閣議決定」）を実施するためのもので、そのなかでは、①「武力攻撃に至らない侵害への対処」、②「国際社会の平和と安定への一層の貢献」、③「憲法第9条の下で許容される自衛の措置」の3つの柱に沿って、安全保障法制の整備に向けた政府の基本方針が示されていた。このうち①の「武力攻撃に至らない侵害への対処」が、本稿が対象とする、いわゆる「グレーゾーン事態対処」に関係するものであるが、今回の法整備では、その一部が法制化されたものの、従来からその中核と考えられていた「グレーゾーン事態対処」（領域警備等）については法制化が見送られた。

本稿では、第1に、日本に特有の概念である「グレーゾーン事態」とは何かを明らかにしたうえで、第2に、今回の法整備の過程で、そうした「グレーゾーン事態」への対処のあり方をめぐる与野党間の対立点を中心に、国会審議を通じて明らかとなった主要な争点を整理・分析する。第3に、以上の考察を踏まえたうえで、「グレーゾーン事態対処」の法的性質について、若干の考察を行なうこととする。

1 グレーゾーン事態とは

「グレーゾーン事態」が正確にはどのような事態を指すのかについては、それが法律上定義された概念ではないため、必ずしも明確というわけではない。例えば、防衛省が発行している『平成27年版防衛白書』のなかでは、「グレーゾーン事態」について、「領土や主権、経済権益などをめぐる、純然たる平時でも有事でもない（事態）」と定義され、具体的には、「①国家などの間において、領土、主権、海洋を含む経済権益などについて主張の対立があり、②そのような対立に関して、少なくとも一方の当事者が自国の主張・要求を訴え、または他方の当事者に受け入れさせることを、当事者間の外交的交渉などのみによらずして、③

少なくとも一方の当事者がそのような主張・要求の訴えや受け入れの強要を企図して、武力攻撃に当たらない範囲で、実力組織などを用いて、問題に関わる地域において、頻繁にプレゼンスを示したり、何らかの現状の変更を試みたり、現状そのものを変更したりする行為を行う」事態と説明されている⁽²⁾。ここでの具体例は、あくまで例示にすぎないとはいえ、「グレーゾーン事態」の定義それ自体にも、「領土や主権、経済権益などをめぐる」主張の対立から生じた事態として、一定の限定が付されていることには注意を要する。

他方で、2014年7月1日の「安全保障法制の整備に関する閣議決定」では、「グレーゾーン事態」という表現は用いられていないものの、防衛白書で「グレーゾーン事態」の定義の一部に用いられている「純然たる平時でも有事でもない事態」という表現が、「武力攻撃に至らない侵害」を説明するためのものとして用いられている。そこで、この「武力攻撃に至らない侵害」として想定されているのは、①「離島周辺地域等において外部からの武力攻撃に至らない侵害が発生し、近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合（武装集団の所持する武器等のために対応できない場合を含む。）」、②「我が国の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊に対して攻撃が発生し、それが状況によっては武力攻撃にまで拡大していくような事態」という2つの具体例である。このうち①については、「領土や主権、経済権益などをめぐる」主張の対立を前提とする、防衛白書が「グレーゾーン事態」として想定している具体例と共通するものであるが、②は、日本に対して直接「武力攻撃に至らない侵害」が生じたわけではなく、日本の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊等に対して侵害が生じた場合を想定したものであり、防衛白書が想定している事例とは異なる性質の事態をも包含する、より広義の概念のように思われる。

もちろん、この閣議決定で用いられている「武力攻撃に至らない侵害」⁽³⁾という概念は、防衛白書で用いられている「グレーゾーン事態」とは別物であり、閣議決定に含まれている②は、「グレーゾーン事態」という概念には入らないと考える余地もないわけではない。しかしこの点に関しては、中谷元防衛大臣が国会で「我が国を取り巻く安全保障環境は変化をしております、いわゆるグレーゾーンと申しますけれども、こういった事態に万全を期すということが重要でございます。そこで、我が国の防衛に資する活動に現に従事している米軍部隊に対して武力攻撃に至らない侵害が発生した場合におきまして自衛隊と米軍が緊密に連携して対応することが我が国の安全にとっても重要でありまして……」⁽⁴⁾と答弁しており、政府部内では、②の場合も含む広義の概念として「グレーゾーン事態」という概念が用いられていることがわかる。

以上のことから、「グレーゾーン事態」とは、「純然たる平時でも有事でもない事態」であり、「領土や主権、経済権益などをめぐる」主張の対立を背景として日本に対して「武力攻撃に至らない侵害」が生じている事態のみならず、日本の防衛に資する活動に現に従事している米軍部隊等に対して同様の侵害が生じているような事態をも含む概念であると言える。このように、大別すると2つの異なる性質の事態を含む「グレーゾーン事態」に対して、今回の法整備の過程で政府からどのような方策が打ち出され、国会での議論を通じてどのような点が明らかになったかを、次に、それぞれの事態に分けてみていくこととする。

2 グレーゾーン事態対処をめぐる諸方策

(1) 米軍等の部隊の武器等の防護

「安全保障法制の整備に関する閣議決定」は、「我が国の防衛に資する活動に現に従事する米軍部隊に対して攻撃が発生し、それが状況によっては武力攻撃にまで拡大していくような事態」に対処するため、「自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含む。）に現に従事している米軍部隊の武器等であれば、米国の要請又は同意があることを前提に、当該武器等を防護するための自衛隊法第95条によるものと同様の極めて受動的かつ限定的な必要最小限の『武器の使用』を自衛隊が行うことができるよう、法整備をする」としていた。この法整備の一環として「平和安全法制整備法」を通じて行なわれたのが、自衛隊法に第95条の2という新たな規定を加える改正である。

既存の自衛隊法第95条は、日本の防衛力を構成する重要な物的手段である自衛隊の武器等（武器・弾薬・火薬・船舶・航空機・車両・有線電気通信設備・無線設備・液体燃料）を破壊、奪取しようとする行為から人または当該武器等を防護するために、その警護に当たる自衛官に「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で」武器を使用することを認めていた。新設された第95条の2は、この規定の考え方を、米国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織（以下「合衆国軍隊等」）の部隊で、自衛隊と連携して日本の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行なわれている現場で行なわれるものを除く）に現に従事しているものの人や武器等の防護にまで拡大しようとするものである（第95条の2第1項）。こうした警護が自衛官に認められるのは、「合衆国軍隊等」からの要請があり、防衛大臣がそれを必要と認めるときに限られる（同条第2項）。

2015年4月27日に策定された「日米防衛協力のための指針」（以下「新ガイドライン」）⁽⁵⁾は、「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」という項目中の「平時からの協力措置」の1つに、「アセット（装備品等）の防護」を挙げ、「自衛隊及び米軍は、訓練・演習中を含め、連携して日本の防衛に資する活動に現に従事している場合であって適切なきときは、各々のアセット（装備品等）を相互に防護する」旨を定めている。第95条の2の新設は、この「アセットの防護」に対応するためのものかを問われた政府は、それが「新ガイドライン」との整合性を図りつつ検討されたものであることは認めつつも、「我が国の安全のために、その必要性を認めて、我が国として主体的に判断したもの」であると答弁している⁽⁶⁾。

武器等防護の対象となる部隊の範囲に関しては、「安全保障法制の整備に関する閣議決定」では、米軍部隊とされていたが、第95条の2では、米国の軍隊のみならず「その他の外国の軍隊その他これに類する組織」の部隊にまで拡大された。その具体的範囲について政府は、「自国の武器等の警護を依頼するという事柄の性質を踏まえれば、情報共有を始め防衛分野において我が国と密接な協力関係にある国におのずから限られる」としたうえで、具体的にいかなる外国軍隊の部隊の武器等が警護の対象になるかについては、「防衛大臣が当該部隊が行う活動の目的、内容等を踏まえて個別具体的に判断する」⁽⁷⁾と答えるにとどまり、あらかじめ特定はできないとしている。

防護の対象となるのは、「我が国の防衛に資する活動」に現に従事しているものに限られるが、「我が国の防衛に資する活動」とは、「我が国を實力をもって守ることに資する」活動を意味し⁽⁸⁾、その具体例としては、①弾道ミサイルの警戒を含む日本の防衛に資する情報収集・警戒監視活動、②自衛隊と米軍等が各種事態・状況の下で連携して行なう活動を想定した共同訓練、③重要影響事態に際して行なわれる輸送・補給等の活動、が挙げられている⁽⁹⁾。このうち③に言うところの「重要影響事態」とは、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」⁽¹⁰⁾であり、定義上、日本との関係ではいまだ武力紛争が発生していないことを前提としているものの、米国と第三国との間ではすでに武力紛争が発生しているような場合も想定されている。そのような場合にも第95条の2に基づき、米軍部隊の武器等の防護が可能かについては、「武力紛争に対処している米軍等の部隊に対する侵害行為は米国等に対する武力攻撃の一環として行われる可能性が高いと考えられるため」、防衛大臣が、同条に基づき当該部隊の武器等の警護を行なうという判断をすることは想定されていない⁽¹¹⁾という。

次に、警護の対象となる「武器等」の範囲については、自衛隊の武器等の防護を規定している第95条に言うところの「武器等」と同様であり、例えば、ステルス戦闘機などすべての戦闘機は含まれるが⁽¹²⁾、「米軍が自衛隊に核兵器を搭載した航空機あるいは艦船等の警護を要請することはそもそも想定されない」⁽¹³⁾とされている。

逆に、武器等防護を行なう際に自衛官が使用できる武器の範囲や要件については、使用できる武器の範囲には「特に制限を加えた規定」はないものの、武器を使用する際の要件として、①武器を使用できるのは職務上警護に当たる自衛官に限られる、②武器等の退避によっても防護が不可能である場合等、他に手段のないやむをえない場合でなければ武器を使用することができない、③武器の使用は、いわゆる警察比例の原則に基づいて、事態に応じて合理的に必要と判断される限度に限られる、④防護対象の武器等が破壊される場合や、相手方が襲撃して中止をし、または逃走した場合には武器の使用ができなくなる、⑤正当防衛または緊急避難の要件を満たす場合でなければ人に危害を加えてはならない、という5つの制約に服するとされる⁽¹⁴⁾。その限りで、例えば、米軍艦船と自衛隊のイージス艦が共同行動している際に米艦に対してミサイル攻撃があれば、自衛艦がこの規定に基づきミサイルを使用して迎撃する可能性も否定されていない⁽¹⁵⁾。

武器等防護のために使用できる武器の範囲に制限はなく、ミサイルを使って相手のミサイルを迎撃することもできるとすると、それが「武力の行使」に当たらないかが問題となる。この点に関して政府は、第95条の2では、「現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く」と規定をすることで、自衛官の行為が米軍等による武力の行使と一体化することのないよう担保するとともに、国または国に準じる組織による戦闘行為に対処して武器を使用することがないようにしているため、本条によって自衛隊が武力の行使に及ぶことはなく、また本条による武器の使用を契機に戦闘行為に発展することもない⁽¹⁶⁾、と説明している。こうした前提に立つことによって、「警護対象である米国等の部隊の武器に対するミサイルによる侵害行為が、戦闘行為、すなわち国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は

物を破壊する行為に当たらない場合には、例えばテロリストがミサイルを使用してくるような場合」があり、そのような場合であれば本条により対処することは排除されない⁽¹⁷⁾ という。これに対して、国または国に準じる組織、例えば、「第三国の軍艦又は軍用機が実際に米軍等に対して攻撃を行うとすれば、基本的には戦闘行為、すなわち国際紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為としてのものと考えられる」とする一方で、それが「武力攻撃に至らない侵害であって、戦闘行為、すなわち国際紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為には当たらない例外的なケース」であるような場合には、第95条の2の対象となることも否定はできない⁽¹⁸⁾、ともされている。

(2) 離島周辺地域等での武力攻撃に至らない侵害への対処

「安全保障法制の整備に関する閣議決定」は、「離島の周辺地域等において外部から武力攻撃に至らない侵害が発生し、近傍に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合の対応」について、「治安出動や海上における警備行動を発令するための関連規定の適用関係についてあらかじめ十分に検討し、関係機関において共通の認識を確立しておくとともに、手続を経ている間に、不法行為による被害が拡大することがないように、状況に応じた早期の下令や手続の迅速化のための方策について具体的に検討する」としていた。

この点については、米軍等の部隊の武器等の防護の場合とは異なり、法整備は見送られ、2015年5月14日、関連する3件の閣議決定が行なわれることとなった。すなわち、「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について」、「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」および「公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について」である。これらの閣議決定は、いずれも「我が国の主権を守り、国民の安全を確保するとの観点から、関係機関がより緊密に協力し、いかなる不法行為に対しても切れ目のない十分な対応を確保する」ことを目的としている。

このうち第1のものは、日本の領海および内水で国際法上認められている無害通航に該当しない航行を行なう外国軍艦⁽¹⁹⁾への対処を定めたもので、該当する外国軍艦に対しては、国際法に従って日本の領海外への退去要求等の措置をとることになるが、この措置は、自衛隊法第82条に基づく海上警備行動を発令し、自衛隊の部隊により行なうことを基本としている。第2のものは、離島等に対する武装集団による不法上陸等への対処を定めたもので、海上保安庁や警察機関によっては十分に対応できない場合に、自衛隊の部隊に海上警備行動や自衛隊法78条に基づく治安出動を発令して対処することとしている。第3のものは、公海上で日本の民間船舶（日本の船籍を有する民間船舶）に対して海賊行為その他日本に対する外部からの武力攻撃に該当しない不法な暴力行為、抑留または略奪行為を行なう外国船舶への対処を定めたもので、こうした侵害行為に対して海上保安庁では対応できない場合に、自衛隊の部隊に海上警備行動や「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（以下「海賊対処法」）⁽²⁰⁾第7条1項に基づく海賊対処行動を発令して対処することを定めている。

これら3つの閣議決定に共通しているのは、海上警備行動、治安出動または海賊対処行動を発令する際に、内閣総理大臣の承認等のために閣議を開催する必要がある場合であって、

特に緊急な判断を必要とし、かつ、国務大臣全員が参集しての速やかな臨時閣議の開催が困難であるときに、内閣総理大臣の主宰により、電話等により各大臣の了解を得て閣議決定を行なう（連絡をとることができなかった国務大臣に対しては、事後速やかに連絡を行なう）ことを可能にした点である。

このように、離島周辺地域等での武力攻撃に至らない侵害への対処に関する政府の対応は、新たな法整備にはよらず、現行法を維持したうえで電話閣議を導入するなどの運用の改善によって、対処の迅速化を図ろうとするものである。これに対し、野党の民主党と維新の党は、あらたに「領域等の警備に関する法律案」（以下「領域警備法案」）⁽²¹⁾を国会に共同提出して対抗しようとした。この法案は、内閣総理大臣が、「領域等⁽²²⁾のうち、武装していることが疑われる者による不法行為が行なわれる事態その他やむを得ず実力の行使を伴う対処が必要になる事態であって、警察機関の配置の状況、本土からの距離その他の事情により適切な対処に支障を生ずるものが発生するおそれのある区域について、2年以内の期間を定めて、告示をもって領域警備区域として指定」し（第5条1項）、その区域内では、防衛大臣が、自衛隊の部隊に対し「情報の収集、不法行為の発生の予防及び不法行為への対処その他の必要な措置を講じさせることができる」（第7条1項）とするもので、自衛隊に平素から「領域警備行動」という新たな権限を付与することで、海上警備行動や治安出動の発令前であっても領域警備区域における一定の警備行動を可能にする点に特色がある。

民主党の長島昭久議員は、「（政府案のような）運用の改善では、時間のすき間については、これは確かに埋まると思います。しかし、問題なことは、もう一つ、……対処行動の移行がどこまでスムーズにできるか。……わかりやすく言えば、治安出動や海上警備行動の発令前にどこまで自衛隊ができるかということが非常に鍵を握るんです」⁽²³⁾として、運用の改善にとどまる政府の対応を批判し、平素から自衛隊に「領域警備行動」の権限を付与する必要性を訴えた。他方で領域警備法案に対しては、政府から、あらかじめ領域警備区域を指定することは、「国際社会に対してここはそういう地域ですよということになるという問題点もはらんでいる」⁽²⁴⁾といった批判や、「仮に自衛隊が平時から警察機関とともに警察権を行使した場合、日本の側が事態をミリタリーのレベルにエスカレートさせたとの口実を与えるおそれもある」として、現下の安全保障環境での武力攻撃に至らない侵害に対しては、現時点では新たな法整備は必要ではない⁽²⁵⁾との反論が行なわれている。

3 グレーゾーン事態対処の法的性質

以上にみてきたように、今回の安全保障法制の整備の過程で明らかにされてきた日本の「グレーゾーン事態対処」は、多様な事態に対応するための多様な措置を含む概念であるが、いずれも「武力攻撃に至らない侵害」への対処である点では共通している。政府は従来から、「武力攻撃」を「組織的計画的な武力の行使をいう」⁽²⁶⁾としてきており、そうした外部からの「組織的計画的な武力の行使」に対しては、それが日本に対するものであれば国際法上は個別的自衛権で、また、「我が国と密接な関係にある他国」に対するもので、それが日本にとっての「存立危機事態」を構成するようなものであれば、国際法上は集団的自衛権を根拠に、

自衛隊の部隊による「武力の行使」を含む措置で対処することになる。その意味で、「武力攻撃に至らない侵害」への対処を前提としている「グレーゾーン事態対処」は、いずれも国際法上の自衛権を根拠とした「武力の行使」を含む措置を除外したものであると言える。

他方で、そこで想定されている「武力攻撃に至らない侵害」の態様は実に多様である。まず「侵害」を受ける対象である「被害者」に関しては、米軍等の部隊の武器等の防護の場合、それが間接的には日本の防衛力を構成する重要な物的手段への侵害と擬制されているとはいえ、直接には米軍等の部隊である。これに対して、2015年5月14日の3つの閣議決定で想定されている事態は、日本の領域や日本を旗国とする船舶への侵害であり、日本を直接の「被害者」とするものである。

次に、「侵害」を行なう主体については、無害でない通航を行なう外国軍艦への対処が前提としている侵害主体は外国軍艦であるため、これは明らかに国家主体である。これに対して、米軍等の部隊の武器等の防護の場合、国会答弁を通じて、「侵害」の主体は、基本的には「国または国に準じる組織」ではないことが明らかにされている。これらに対して、離島等への不法上陸事案への対処と公海上のわが国民間船舶への侵害行為への対処の場合、この点は必ずしも明確ではない。前者については、「武装集団」による「武力攻撃に至らない侵害」を対象としているが、この「武装集団」が単なる私人の集団なのか、あるいは国家が何らかのかたちで関与したものかはあえて明らかにされていない。また後者については、「海賊行為その他日本に対する外部からの武力攻撃に該当しない不法な暴力行為、抑留または略奪行為」を「侵害行為」としているが、このうち「海賊行為」はその定義上、私人によるものであるとしても、「その他……不法な暴力行為、抑留または略奪行為」を行なう主体が私人なのか、「国または国に準じる組織」なのかは明らかでない。「グレーゾーン事態」が意味する特徴のひとつが、侵害主体の非特定性にあるとすれば、これら後二者の事例は、侵害主体の性質があらかじめ特定されている前二者の事例に比べ、むしろ典型的な「グレーゾーン事態」と言うべきものなのかもしれない。

こうした「グレーゾーン事態」において想定される「侵害」の多様性に対応して、侵害への対処措置の性質も多様なものとなっている。米軍等の部隊の武器等の防護の場合、対処措置をとる主体は警察機関ではなく当初から自衛隊の部隊である。政府は、自衛隊の部隊が他国の部隊に対する武力攻撃に至らない侵害を現場において排除することは、「日米防衛協力のための指針」や「交戦規定ハンドブック」をはじめとする国家実行を踏まえたもので、国際慣習法上認めることができる⁽²⁷⁾としているが、その法的性質は必ずしも自明ではない⁽²⁸⁾。

無害でない外国軍艦への対処の場合、警察機関である海上保安庁が事態の把握や内閣総理大臣等への報告連絡に当たるとはいえ、海上警備行動を発令して自衛隊の部隊によって対処することが基本とされている。海上警備行動は自衛隊の部隊が行なう場合であっても国内法上は行政警察活動であり軍事活動ではない。そこで海上警備行動として行なわれる「国際法に従って、我が国の領海外への退去要求等の措置」として想定されているのは、国際連合海洋法条約第25条1項に規定されている沿岸国の保護権に基づく措置のようであるが、「そのよ

うな措置は、……免除を侵害しない範囲で、かつ、その軍艦による侵害行為との比例性が確保されたものでなければならない」とされている⁽²⁹⁾。

これら2つの事例に対して、離島等への不法上陸事案への対処と公海上のわが国民間船舶への侵害行為への対処の2つの事例では、いずれも第一義的には警察機関による対処が基本とされ、警察機関によっては対応ができないか迅速な対応が困難な場合に初めて自衛隊の部隊が対処を行なうことになる。これらの事例では、海賊行為の場合を除き、侵害主体が私人なのか、それとも「国または国に準じる組織」なのかが判別できない段階での対処である点に特徴がある。そのため、そこでの海上警備行動や治安出動は、侵害主体が「国または国に準じる組織」である可能性を完全には排除できないものの、当面は私人による侵害であることを前提とした行政警察活動としての性質を有するものとなるであろう⁽³⁰⁾。

おわりに

「グレーゾーン事態」を説明する際に用いられる「純然たる平時でも有事でもない事態」とは、日本が武力紛争の当事者となり、自衛隊の部隊が国際法上は自衛権を根拠に「武力の行使」を行なうような事態ではないが、通常の警察力では対応できないような事態を比喩的に表現したものである。ここでの検討を通じて、ひと口に「グレーゾーン事態」と言っても、そこには多様な事態が含まれ、それへの対処の性質も多様なものであることがわかった。今回の法整備に際し、「グレーゾーン事態対処」として新たに加えられたのは、米軍等の部隊の武器等の防護のみであり、それ以外の事態についてはこれまでも可能であった自衛隊の部隊による海上警備行動、治安出動および海賊対処行動の発令手続を迅速化するための運用の改善が図られたにすぎない。民主党と維新の党が共同提出した「領域警備法案」に対して、政府からは、おそらく尖閣諸島問題を念頭に「日本の側が事態をミリタリーのレベルにエスカレートさせたとの口実を与えるおそれもある」として抑制的な姿勢が示されたが、この点に「切れ目のない十分な対応を確保する」という要請とそのことが国際関係に与える影響とのバランスをとることの難しさが凝縮されているように思われる。

- (1) これら2つの法律の概要および提出の経緯については、中内康夫ほか「平和安全法制整備法案と国際平和支援法案——国会に提出された安全保障関連2法案の概要」『立法と調査』第366号（2015年7月）、3-23ページを参照。
- (2) 『平成27年版防衛白書』、1ページ〈http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2015/pdf/27010000.pdf〉。
- (3) 「安全保障法制の整備に関する閣議決定」に影響を与えた、第1次安倍内閣時に組織され第2次安倍内閣で再開された有識者から成る「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の出した報告書（以下「安保法制懇報告書」）では、「武力攻撃に至らない侵害」の具体例として、日本の領海で潜没航行する外国潜水艦が退去の要求に応じず徘徊を継続する場合や国境の離島等に対して特殊部隊等の不意急襲的な上陸があった場合などが挙げられているが、上記閣議決定には含まれている②の例は含まれていない。『安保法制懇報告書』（2014年5月15日）、33ページ〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf>〉。
- (4) 中谷防衛大臣答弁『第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録』（以下「衆・平安特委」と略）18号（平成27年7月8日）、38ページ。

- (5) 「日米防衛協力のための指針」は、これまで1978年11月、1997年9月にも策定されており、今回の「新ガイドライン」〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078187.pdf>〉は、3回目のものになる。なお、日米防衛協力の観点からグレーゾーン事態対処に言及するものとして、栗田真広「日米同盟の抑止態勢をめぐる現状と課題」『調査と情報——ISSUE BRIEF』第860号（2015年3月25日）、1-13ページを参照。
- (6) 中谷防衛大臣答弁、前掲注（4）、38ページ。
- (7) 中谷防衛大臣答弁『第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録』（以下「参・平安特委」と略）6号（平成27年8月3日）、27ページ。
- (8) 黒江哲郎防衛省防衛政策局長答弁『第189回衆・平安特委』7号（平成27年6月5日）、24ページ。
- (9) 石川博崇防衛大臣政務官答弁『第189回参・平安特委』4号（平成27年7月29日）、4-5ページ。
- (10) 「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」第1条。この法律は、旧「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（周辺事態法）を改正したもので、「周辺事態」の定義から「我が国周辺の地域における」という限定が削除された。
- (11) 中谷防衛大臣答弁、前掲注（4）、40ページ。
- (12) 中谷防衛大臣答弁『第189回参・平安特委』11号（平成27年8月21日）、5ページ。
- (13) 岸田文雄外務大臣答弁、前掲注（7）、21ページ。
- (14) 中谷防衛大臣答弁、前掲注（7）、27ページ。
- (15) 中谷防衛大臣答弁、前掲注（12）、5ページ。
- (16) 中谷防衛大臣答弁『第189回参・平安特委』8号（平成27年8月5日）、20ページ。
- (17) 中谷防衛大臣答弁、前掲注（12）、5ページ。
- (18) 中谷防衛大臣答弁『第189回参・平安特委』16号（平成27年9月4日）、7-8ページ。
- (19) 外国軍艦のうち、日本の領海および内水で潜没航行する外国潜水艦については、「我が国の領海及び内水で潜没航行する外国潜水艦への対処について」という1996年12月24日の閣議決定により対処することとされている。この閣議決定は、個々の事案が発生するごとに閣議決定を経ることなく、内閣総理大臣の判断により、海上警備行動を承認できる途を開いたもの。
- (20) 「海賊対処法」に基づく自衛隊の海賊対処行動について詳しくは、森川幸一「海賊取締りと日本法——海賊対処法制定の意義と背景」『国際問題』第583号（2009年7・8月合併号）、49-64ページを参照。
- (21) 第189回国会衆法第27号（衆議院提出時法案）〈http://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18901027.htm〉、第189回国会参第25号（参議院提出時法案）〈<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/189/pdf/t071890251890.pdf>〉。両法案（「領域等の警備に関する法律案」）の基本的な考え方は同一であるが、定義規定（第2条）をはじめ細部ではかなりの違いがみられる。本稿は、衆議院提出法案を手直した参議院提出法案に依拠している。
- (22) 「領域等」とは、「我が国の内水、我が国の領海及びその周辺の政令で定める海域並びに我が国の領域のうち国境周辺の離島その他の政令で定める陸域」を言う、と定義されている（法案第2条1号）。
- (23) 長島昭久衆議院議員質疑『第189回衆・平安特委』19号（平成27年7月10日）、28ページ。
- (24) 安倍総理大臣答弁『第189回衆・平安特委』4号（平成27年5月28日）、11ページ。
- (25) 安倍総理大臣答弁『第189回参・平安特委』20号（平成27年9月14日）、8ページ。
- (26) 「衆議院議員金田誠一君提出武力攻撃事態に関する質問に対する答弁書」（平成14年5月24日）。
- (27) 「参議院議員藤末健三君提出米軍等の部隊の武器等防護に関する再質問に対する答弁書」（平成27年8月28日）。
- (28) この点については、本号所収の黒崎将広論文で詳細な検討が行なわれている。

- (29) 石井正文外務省国際法局長答弁『第186回国会衆議院安全保障委員会議録』3号（平成26年3月27日）、5ページ。なお、沿岸国の保護権の法的性質と軍艦の免除との関係を分析し、沿岸国がとりうる措置の外延を明らかにしようとする論文として、坂巻静佳「軍艦その他の政府公船に対し保護権の行使としてとりうる措置」『日本海洋政策学会誌』第5号（2015年11月）、48-60ページを参照。
- (30) 海上暴力行為への対処に関する国際法上の規制枠組みと日本の国内法上の執行体制について詳しくは、森川幸一「海上暴力行為」、山本草二編『海上保安法制——海洋法と国内法の交錯』、三省堂、2009年5月、293-328ページを参照。