

国による原子力発電所攻撃が提起したもの

専修大学教授

森川 幸一

I はじめに

2022 年 2 月 24 日に開始されたロシア軍によるウクライナ侵攻は、様々な国際法上の問題を提起したが¹、なかでも、ウクライナ南東部にあるザポリージャ原子力発電所への攻撃は、国の正規軍による稼働中の原子力発電所への攻撃という点で、エネルギーに関する国際法の観点からは、核セキュリティに関する法と国際人道法との適用関係をいかに考えればよいかという、興味深い法的問題を提起している²。

同年 3 月 4 日のロシア軍の攻撃を受けて制圧されたザポリージャ原子力発電所は、ウクライナの国営企業エネルゴアトム社が運営する欧州最大規模の原子力発電所で、国内電力の約 2 割を供給していたと言われる。3 月 4 日のロシア軍の砲撃により、100 万キロワットの出力をもつ 6 基の原子炉は被害を免れ、施設内の放射線レベルにも変化はなかったものの、施設内の訓練棟で火災が発生して 2 名が負傷し、第 6 号原子炉の変圧器も損傷を受けたという³。

また、ザポリージャ原子力発電所は、同年 8 月 5 日から 11 日にかけても複数回の砲撃を受け、使用済み核燃料保管施設の近くにも砲弾が着弾し、複数の放射能観測用センサーなどが被害を受けたとされる。加えて 8 月 25 日には、原子力発電所周辺での砲撃による火災が原因で発電所への外部からの電力供給が一時的に途絶える事態が発生し、非常用電源を稼働させて凌いだという⁴。ウクライナとロシアの双方が、互いに相

¹ 主な論点だけでも、侵攻に先立ちロシアが国家承認を与えたドネツク、ルハンスクの一方的分離独立の合法性、ロシアの軍事侵攻の合法性、西側諸国によるウクライナへの軍事支援と限定中立との関係、国連の枠外で行われている西側諸国による対ロシア経済制裁の合法性、国際司法裁判所(ICJ)でのジェノサイド条約違反を根拠としたウクライナによるロシアの国家責任追及の試みの法的評価、国際刑事裁判所(ICC)での個人の刑事責任の追及の可能性など、多岐にわたっている。これらの論点につき、「焦点：ロシア・ウクライナ紛争における国際法の役割」『国際問題』No.710（2022 年 12 月）を参照。

² 筆者は既に「ロシア軍によるザポリージャ原子力発電所攻撃が提起したもの」『日本エネルギー法研究所月報』第 277 号（2022 年 8 月）<http://www.jeli.gr.jp/img/file97.pdf>（以下、各サイトの最終閲覧日はいずれも 2025 年 10 月 15 日）1-4 頁という小論を発表しているが、同論文は、同様の問題意識の下、2022 年 7 月の段階で明らかとなっていた事実を基に中間報告的なものとして執筆したものである。本稿は、その後の事態の推移や研究状況の進展を踏まえ、上掲の小論では字数の制約のために十分に検討できなかった論点を加えて再構成したものである。

³ 事実の詳細については、IAEA、“Update 11 – IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine”(4 Mar 2022) <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-11-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>、IAEA, *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine: Summary Report by the Director General: 24 February-28 April 2022*, <https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/ukraine-report.pdf> pp.12-13 を参照。

⁴ 被害の詳細については、IAEA, *Nuclear Safety, Security and Safeguards in Ukraine: 2nd Summary*

手側からの攻撃によるものだと主張し合っていると報道されている⁵。

こうした事態を受けて、国際原子力機関(IAEA)は、9月1日、グロッシ事務局長自らが率いる視察団を同発電所に派遣し、6日にはその報告書が公表された⁶。同報告書によると、①継続する砲撃は、核緊急事態(nuclear emergency)に達していると言えないが、原子力安全と核セキュリティに対する恒常的な脅威となっている、②すべての原子力安全システムや核防護システムは、現地職員の努力の結果、正常に維持されているが、そうした努力はロシア軍の要員や装備、ロシア国営企業「ロスアトム」の職員が現場にいて困難な状況に陥っている、③この地域での軍事活動の結果、発電所の外部電源の喪失が度々起きているなどとして、それぞれに関し、①原子力安全・核セキュリティ安全区域の設置、②原子力安全・核セキュリティ・システムの稼働に悪影響を与える軍用車両等のこの地域からの撤去、③電力供給システムに影響を与えるあらゆる軍事活動の終了などを勧告している⁷。

その後、ザポリージャ原子力発電所には、IAEAの職員が常駐し、砲撃による損害の評価、原子力安全・核セキュリティ・システムの機能確認等の活動を行っているという⁸。しかし、発電所周辺での軍事活動は相変わらず続いており、グロッシ IAEA 事務局長は「原子力発電所近くでの攻撃は、意図された標的であるか否かにかかわらず、原子力安全にも潜在的な脅威となるため、避けなければならない」との声明⁹を出している¹⁰。

これまでも原子力発電所が国によって攻撃された例が、他になかったわけではない。1981年6月には、イスラエル空軍機がイラクのバグダッド近郊に建設中だった原子力発電所を空爆しオシラク原子炉を破壊した。イスラエル軍は、2007年9月にも、シリアのダマスカス北東約450キロで「完成間近」だったとされる原子力発電所の原

Report by the Director General: 28 April-5 September 2022,

〈https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/ukraine-2ndsummaryreport_sept2022.pdf〉 pp.9-10, 46-48 を参照。

⁵ 『朝日新聞』(2022年8月30日付朝刊)。

⁶ IAEA, *supra* note 4.

⁷ *Ibid.*, pp.13-23.

⁸ IAEA, *Two years of IAEA continued presence at the Zaporizhzhya nuclear power plant*, (3 September 2024) 〈<https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/two-years-of-iaea-continued-presence-at-the-zaporizhzhya-nuclear-power-plant.pdf>〉。

⁹ IAEA, “Update 307-IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine,” (2 August 2025) 〈<https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/update-307-iaea-director-general-statement-on-situation-in-ukraine>〉。

¹⁰ 現在、ザポリージャ原子力発電所の原子炉はすべて運転を停止しているが、ロシアの国営企業「ロスアトム」が、2027年末までに、ロシアの法令及び安全基準に基づいて再稼働させる意向を表明しているという。これら同発電所をめぐる最近の動向については、小林祐喜「ロシア、ザポリージャ原発を再稼働へ～占領した原発の管轄権に関する考察」笹川平和財団(2025年5月8日)〈<https://www.spf.org/spf-china-observer/eisei/eisei-detail013.html>〉を参照。

子炉を空爆し破壊している¹¹。もっとも、これらの事例は、いずれも未完成の原子力発電所に対する攻撃であったのに対して、今回のザポリージャ原子力発電所への攻撃は、それがロシア軍によるものであったにせよウクライナ軍によるものであったにせよ、稼働中の原子力発電所への国による攻撃として、極めて危険なものであったと考えられる。

これまでに例のなかった、こうした稼働中の原子力発電所に対する国による攻撃は、電力需給がひっ迫する中で、政府もそれを「最大限活用することが必要不可欠」としている¹²日本の原子力発電所にとっても、今後に向けてその安全性を誰がどのように確保するかという点で、決して他人事では済まない深刻な問題を投げかけている。

本稿では、こうした行為に関連を有すると思われる「核物質及び原子力施設の防護に関する条約（改正 PP 条約）」と「1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ諸条約の国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（第 1 追加議定書）」の関連規定を概観し、その適用範囲や規制内容を確認したうえで、日本の国内法制との対応関係を分析することを目的とする。

II 改正 PP 条約の防護措置の内容とその射程

1. 防護措置の内容

改正 PP 条約は、1979 年 10 月 26 日に採択され、1987 年 2 月 8 日に発効した「核物質の防護に関する条約（PP 条約）」を改正したもので、2005 年 7 月 8 日に採択され、2016 年 5 月 8 日に発効した¹³。PP 条約は、核物質の防護に関し、その対象を国際輸送中の核物質のみに限定していたが、1990 年代以降、核物質や放射性物質の潜在的使用を含む国際テロリズムの脅威が増大したことに伴い、改正 PP 条約は、防護の対象を国

¹¹ これらの攻撃を含むザポリージャ原子力発電所攻撃以前の原子力施設に対する攻撃については、J. Carlson, “Prohibition of military attacks on nuclear facilities,” (12 September 2022)

https://vcdnp.org/wp-content/uploads/2022/09/Attacks-on-nuclear-facilities_Carlson-updated.pdf

p.1を参照。

¹² 2025 年 2 月 18 日に閣議決定された「（第 7 次）エネルギー基本計画」<https://www.meti.go.jp/press/2024/02/20250218001/20250218001-1.pdf> では、「再生可能エネルギー、原子力などエネルギー安全保障に寄与し、脱炭素効果の高い電源を最大限活用することが必要不可欠である」（17 頁）とした上で、「DX や GX の進展等により増加が見込まれる電力需要、特に製造業の GX、定格稼働するデータセンターや半導体工場等の新たな需要のニーズに、原子力という電源の持つ特性は合致することも踏まえ、国民からの信頼確保に努め、安全性の確保を大前提に、必要な規模を持続的に活用していく」（35 頁）との方針が示されている。

¹³ 日本に関しては、2014 年 6 月 4 日に国会で承認され、同 27 日に国際原子力機関(IAEA)事務局長に受諾書が寄託されていたが、改正 PP 条約自体が発効した 2016 年 5 月 8 日に、日本についても発効した。

内の核物質や原子力施設にも拡大することになった¹⁴。

改正 PP 条約で新たに防護の対象になった「原子力施設(nuclear facility)」とは、「核物質を生産し、処理し、使用し、取り扱い、貯蔵し、又は処分する施設（関連する建物及び設備を含む。）であって、当該設備に対する損害又は妨害が相当の量の放射線又は放射性物質の放出をもたらすおそれがあるものをいう」（1 条(d)）と定義され、核物質を使用する原子力発電所のみならず、核物質を生産、処理、貯蔵、処分する施設など、核物質にかかわる広範な施設をカバーするものとなった。

改正 PP 条約で具体的に求められている防護措置は、①使用・貯蔵・輸送されている核物質の窃取及び他の不法な取得に対する防護（2 条の A1 項(a)号）、②紛失し又は盗取された核物質の所在を特定し、適当な場合にはそれを回収するための措置の実施の確保（同(b)号）、③核物質・原子力施設の妨害行為からの防護（同(c)号）、④妨害行為による放射線の影響の緩和・最小化（同(d)号）を目的とする自国の管轄下にある核物質・原子力施設に適用される適当な防護の制度の確立・実施・維持である。

そのための具体的な実施措置として、①防護を規律するため法令上の枠組みを定め（2 条の A2 項(a)号）、②その実施について責任を有する権限ある当局を設立、指定し（同(b)号）、③核物質・原子力施設の防護のために必要なその他の適当な措置をとること（同(c)号）を締約国に義務づけている。

改正 PP 条約は、これらの義務を履行するにあたって、「核物質及び原子力施設の防護に関する基本原則」（具体的には、A:国の責任、B:国際輸送中の責任、C:法令上の枠組み、D:権限ある当局、E:許可証の所持者の責任、F:セキュリティ文化、G:脅威、H:段階的な手法、I:深層防護、J:品質保証、K:緊急時計画、L:秘密性の 12 原則）を「合理的かつ実行可能(reasonable and practicable)である限りにおいて」適用する（2 条の A3 項）と定めている。

改正会議では、法的拘束力のないガイドラインである「核物質・原子力施設の防護に関する核セキュリティ勧告(INFCIRC/225)」それ自体を改正条約に盛り込むことは見送られたが、結果的には INFCIRC/225 に含まれる勧告、概念、用語から抽出された「核物質及び原子力施設の防護に関する基本原則」が改正 PP 条約中に盛り込まれることになった。この「基本原則」の法的性質について、日本政府は、改正 PP 条約 2 条の A 第 3 項の「基本原則」は、「合理的かつ実行可能である限りにおいて適用する」とされていることから、各国が自国の管轄下にある核物質、原子力施設について適当な防護

¹⁴ 条約改正の経緯については、森川幸一「核物質防護条約改正における防護措置の強化と今後の課題」日本エネルギー法研究所編『核物質防護に関する国際法・国内法上の問題—平成 19～22 年度核物質防護に関する国際法・国内法上の問題研究班報告書—JELI R-No.124』（2011 年）21-41 頁、寺林裕介「核物質防護条約改正の経緯と主な内容」立法と調査 351 巻（2014 年）3-10 頁を参照。

の制度を確立し、実施し、維持をするという義務を履行するに当たって、具体的にどのような措置をとるかについては各締約国の裁量に委ねられているとの解釈を示している¹⁵。

2. 防護措置の国内実施

改正 PP 条約の受諾に際し、日本政府は、防護措置に関しては特段の国内措置をとらなかったが¹⁶、その理由については、次のように説明している。

「改正核物質防護条約におきましては、国内の核物質及び原子力施設の防護措置の制度を確立し、それを規律するために、法令上の枠組みを定めることが求められております。

我が国の原子力発電所等のセキュリティー対策につきましては、既に原子炉等規制法¹⁷に基づきまして、事業者に対し、さまざまな防護措置を求めているところでございます。

具体的には、原子力施設の周辺に立ち入り制限区域、周辺防護区域を設け、フェンス、センサー、監視カメラ等も設置し、警備員による巡視を実施すること、さらに、海水冷却ポンプ等の屋外の重要な設備、原子炉建屋内の重要な設備を大きな衝撃から守るために、周辺に防護壁を設置すること、さらに、出入り口における身分証による従業員等の本人確認、金属探知機等による探知の実施、重要な設備の周辺で作業する場合には二人以上で行うこと、いわゆるツーマンルールでございすが、こういうことを我が国の国内規制に取り込んでいるところでございます。

これらの措置は、IAEA の核物質防護に関する勧告文書、最新のものは INFCIRC225 と言われる文書でございすが、これに基づくものでございます。

また、原子力発電所の警備につきましては、警察の銃器対策部隊が 24 時間体制で常駐警備などを行うとともに、海上保安庁では、全国の原子力関連施設の周辺海域に巡視船艇を常時配備しているところでございます。……」¹⁸。

¹⁵ 北野充外務省総合外交政策局軍縮不拡散・科学部長答弁『第 186 回国会参議院外交防衛委員会会議録』第 20 号（平成 26 年 6 月 3 日）12 頁。

¹⁶ 改正 PP 条約を受諾するに際して唯一とられた国内措置は、「放射線発散処罰法」の改正であったが、これは改正 PP 条約で新たに犯罪化が義務付けられた行為の処罰を国内で可能にするためのものであり、防護措置には直接関係していない。

¹⁷ 正式名称は、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」（昭和 32 年法律 166 号）。

¹⁸ 黒木慶英原子力規制委員会原子力規制庁放射線防護対策部長答弁『第 186 回国会衆議院外務委員会会議録』第 15 号（平成 26 年 5 月 14 日）21 頁。

この政府答弁自体からは、INFCIRC/225 の最新版である第 5 版を国内実施する際の法令上の根拠は、原子炉等規制法に基づくものであるという以外、その詳細は必ずしも明らかではない。しかし、平成 25 年 3 月 4 日付けの原子力規制委員会原子力規制庁の「核セキュリティの現状」と題した文書によると、平成 23 年 2 月に公開された上記勧告文書において、立入制限区域の設定、駐車区域の設定、中央警報ステーションの強化、不正傍受対策等を行うことが勧告されたことを受け、これらのうち緊急性が高い原子力発電所における立入制限区域の設定（周辺防護区域の外側に立入制限区域を設け、フェンス、カメラ等を設置）については、平成 23 年 12 月に、福島第一原子力発電所事故を踏まえた防護の強化（建屋の外にある冷却機能に係る重要設備の周辺に破壊防止のための障壁等を設置することを要求）及びサイバーテロ対策と併せて、「実用発電用原子炉の設置、運転等に関する規則」（以下、「実用炉則」という。）を改正し、新たな核物質防護対策として規定したとされる。

また、平成 24 年 3 月、実用炉則に改訂第 5 版のその他の勧告内容（防護本部の災害時に備えた監視機能と連絡機能の二重化、鉄筋コンクリート等の堅固なセンサー、カメラ等の防護設備の無停電電源化、関係機関等への通信連絡時の盗聴防止）についても取り込むとともに、実用炉則以外の原子力施設に関する省令についても、同勧告内容、福島第一原子力発電所事故を踏まえた防護の強化及びサイバーテロ対策を規定した。さらに原子力発電所等における内部脅威対策の強化等（建屋内の重要設備の周囲に柵等を設置し出入り管理の徹底、二人ルール適用）も規定したとされている。

このように、改正 PP 条約においても必ずしも法的義務とは言えないとされる基本原則を具体化した勧告文書の国内実施は、既に省令レベルの改正によって対応済みであることが、改正 PP 条約の発効に際して、防護措置の強化に対応する国内実施措置を新たにとらなかったことの理由とされている。

3. 改正 PP 条約の射程

改正 PP 条約が、防護の対象を国内の核物質や原子力施設にも拡大することになったことについては前述した通りだが、他方で改正 PP 条約は、条約の適用範囲につき、PP 条約にはなかった新たな規定を盛り込むこととなった。すなわち、「国際人道法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。また、国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規則によって規律されるものは、この条約によって規律されない。」（2 条 4 項(b)）という規定である。この規定は、1997 年の

「爆弾テロ防止条約」や、改正 PP 条約と同時期に採択された「核テロ防止条約」¹⁹といった国際テロリズム関係の条約に共通にみられるもので、テロリストの行為から国の軍隊の行為を区別するための規定である。

国の軍隊の行為に関するこの種の除外規定を改正 PP 条約に盛り込むべきかについては、同条約の草案を用意した法律・技術専門家グループの間でも見解が分かれていた。国の軍隊の行為は他の国際法の諸規則によって規律されているため、本条約によって規律されるべきではないという見解があった一方で、そうした行為が他の国際法の規則によってカバーされないところでは、条約の適用に空隙が生じるゆえに明示的除外は望ましくないという見解も存在していた²⁰。

条約改正会議でも、メキシコ代表は、武力紛争中の軍隊の活動は国際人道法によって規律されているが、本条約でカバーされるべき「妨害行為(activities of sabotage)」のすべてが武力紛争中に遂行されるとは限らないゆえに、国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動を条約の適用範囲から除外するこの規定は、条約の実効性を減じるものであるとして反対した²¹。この点と関連して中国代表は、「この条約のいかなる規定も、平和的目的のために使用される核物質又は原子力施設に対して武力を行使し、又は武力を行使するとの威嚇を行うことに法に基づく権限を与えるものと解してはならない。」(現 2 条 4 項(c)) という規定の挿入を提案していた²²。メキシコ代表はこの中国提案について、当該問題の解決にとり有益な貢献であるとの認識を示しつつも、それではなお不十分であり、国際法は平和目的の原子力施設への攻撃を武力紛争時のみならず、平時においても禁止していることを強調する必要があるとして、現 2 条 4 項(b)の前に、「原子力施設が国際人道法の下で厳格に保護されていることはもちろんのこと、平時におけるかかる施設に敵対する(against)行為は、それがいずれの場所、いずれの者によって行われようとも国際法に反することを強調し」という序文的な(preambular)1 項を加えることを提案した²³。しかし、結局このメキシコ提案は受け入れられず、中国提案を条約に加えることで妥協が成立し、この規定案はそのまま承認されることになった。

以上のことから、改正 PP 条約の適用が除外される活動として、「国際人道法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律さ

¹⁹ 同条約作成の経緯と日本の国内法上の対応については、森川幸一「核テロ防止条約の成立と国内法上の対応」『日本エネルギー法研究所月報』第 191 号(2008 年 4 月) 1-5 頁を参照。

²⁰ M.de L. Vez Carmona, “The International Regime on the Physical Protection of Nuclear Material and the Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material,” *Nuclear Law Bulletin*, Vol.76 (2005) p.37.

²¹ IAEA, *Amendment to the Convention on the Physical Protection of the Nuclear Material*, IAEA International Law Series No. 2 (IAEA Vienna, 2006) p.40.

²² *Ibid.*, p.29.

²³ IAEA, *supra* note 21, pp.40-41.

れるもの」が該当することは明らかである。また、条約改正会議における中国提案やその後の IAEA 総会決議等²⁴を通じて、「国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規則によって規律されるもの」として、国連憲章や慣習国際法上の「武力不行使」原則及び規則が適用されるような、国の軍隊による武力の行使・威嚇が想定されていることも確かだと考えられる²⁵。しかし、それ以外のものも含まれる可能性があるのかについては、必ずしも明確ではない。

現在のロシア・ウクライナ紛争は、少なくとも 2022 年 2 月 24 日のロシア軍によるウクライナ侵攻後は、明らかに国際的武力紛争と性格づけられるため、この除外条項によって改正 PP 条約は適用されず、もっぱら国際人道法が適用されると考えられる。もっとも、こうした除外条項をめぐる改正の経緯から、国際的・非国際的な武力紛争の存在が明確でない場合や、武力の行使・威嚇とまでは言えないような国による原子力施設への攻撃に対しては、改正 PP 条約の適用が完全に排除されているわけではないと解し得る余地がある点には注意を要する。

Ⅲ 第 1 追加議定書の適用範囲と規制内容

1. 第 1 追加議定書の適用範囲

1977 年 6 月 8 日に採択され翌 1978 年 12 月 7 日に発効した第 1 追加議定書は、1949 年のジュネーヴ 4 条約²⁶を補完するもので、ジュネーヴ 4 条約がもっぱら戦傷病者・難船者、捕虜、文民といった戦争犠牲者を保護するための規定を有する条約であるのに対して、戦闘の手段・方法を規制する規定をも含んだ条約となっている。この議定書が適用されるのは、ジュネーヴ 4 条約の共通 2 条に規定された事態、すなわち、二以

²⁴ 例えば、2009 年 9 月 18 日に IAEA 総会が採択した「稼働中または建設中の原子力施設に対する武力攻撃または攻撃の威嚇の禁止」と題した決議 (GC(53)/DEC/13) (https://www.iaea.org/sites/default/files/gc/gc53dec-13_en.pdf) では、「平和目的の原子力発電所に対するいかなる武力攻撃および威嚇も国連憲章、国際法および IAEA 憲章の諸原則の違反を構成する」との認識が示されている。

²⁵ 2025 年 6 月 13 日のイスラエルによるイランの原子力施設（ナタンズ、フォルドのウラン濃縮施設、イスファハンのウラン転換施設）等を標的とした軍事作戦（ライジング・ライオン作戦）と、同月 22 日の米国によるイランの上記原子力施設に対する攻撃（ミッドナイト・ハンマー作戦）は、稼働中の原子力発電所に対する攻撃ではなかったものの、「原子力施設」に対する国による攻撃として、国連憲章や慣習国際法上の「武力不行使」原則及び規則や国際人道法が適用されるものと考えられる。なお、これらの事例に適用可能な国際法的枠組みについて詳しくは、森川幸一「原子力施設に対する攻撃をどう防ぐか：その防止・防御のための国際法的枠組み」法律時報 97 卷 11 号（2025 年 10 月）16-21 頁を参照。

²⁶ 1949 年のジュネーヴ 4 条約とは、「戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約（第 1 条約）」、「海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者の状態の改善に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約（第 2 条約）」、「捕虜の待遇に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約（第 3 条約）」、「戦時における文民の保護に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約（第 4 条約）」をいう。

上の締約国間の宣言された戦争やその他の武力紛争²⁷、一締約国内での領域の一部または全部の占領の場合である（第1追加議定書1条3項）。ロシアとウクライナはいずれもジュネーヴ4条約および第1追加議定書の締約国であり、両締約国の間にこれらの条約が適用される前提となる国際的武力紛争や一締約国内での領域の一部の占領が存在することに疑問の余地はないため、少なくとも2022年2月24日以降のロシア・ウクライナ間の敵対行為（ザポリージャ原子力発電所に対する攻撃を含む）にジュネーヴ4条約や第1追加議定書が適用されることは明らかである。

2. 原子力発電所の特別保護に関する規定内容²⁸

第1追加議定書は、戦闘の手段・方法に関する規定として、戦闘員と文民、軍事目標と民用物とを区別し、攻撃の対象を前者のみに限定する目標区別原則（軍事目標主義）を定めている（51、52条）。こうした一般原則に加えて、文化財や礼拝所（53条）、文民の生存に不可欠な物の保護（54条）といった特別な保護対象を定めているが、そうした特別な保護のひとつが、「危険な力を内蔵する工作物及び施設の保護」である。すなわち、「危険な力を内蔵する工作物及び施設、すなわち、ダム、堤防及び原子力発電所は、これらの物が軍事目標である場合であっても、これらを攻撃することが危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらすときは、攻撃の対象としてはならない。これらの工作物又は施設の場所又は近傍に位置する他の軍事目標は、当該他の軍事目標に対する攻撃がこれらの工作物又は施設からの危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらす場合には、攻撃の対象としてはならない。」（56条1項）と規定している²⁹。

民間企業が運営する発電所は一見すると民用物であるが、「その性質、位置、用途又

²⁷ 「国際的武力紛争」の定義に関しては、「列度(intensity)説」と「初撃(first shot)説」の対立がある。前者は、国際人道法が適用される前提となる武力紛争の存在には、軍事衝突や交戦といった、双方の側からの武力の行使が国家間で行われており、それが一定の列度に達していることが必要だとするもの。対して後者は、国家間で武力の行使が行われれば、相手がそれに反撃しなくても、また一定の列度に達しなくても国際的武力紛争が存在するというもの。黒崎将広ほか『防衛実務国際法』（弘文堂、2021年）268-277頁参照。「列度説」によれば、国際人道法が適用されない国の軍隊による原子力発電所への武力の行使という状況もあり得ることになる。

²⁸ ロシアによるザポリージャ原子力発電所攻撃との関連で、原子力発電所に関する特別保護の法構造を詳細に分析したものとして、真山全「露ウクライナ戦争における原子力発電所攻撃の国際人道法上の評価」人道法ジャーナル Vol.12 (2023), 69-94頁参照。

²⁹ 赤十字国際委員会(ICRC)によると、同条の規定から導き出された「危険な力を内蔵する工作物及び施設、すなわち、ダム、堤防及び原子力発電所、並びにそれらの場所又は近傍に位置する他の施設が攻撃されるときは、そのことが危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらすことを避けるために、特別の保護を与えなくてはならない」という規則（規則42）は、国家実行によって、国際的および非国際的武力紛争の両方に適用可能な慣習国際法の規則として確立しているという。J.-M. Henckaerts & L. Doswald-Beck, (eds.) *Customary International Humanitarian Law*, Vol.1: Rules (ICRC Cambridge, 2005), p.139.

は使用が軍事活動に効果的に資する物であってその全面的又は部分的な破壊、奪取又は無効化がその時点における状況において明確な軍事的利益をもたらすもの」である限りで、一般原則によると、軍事目標として攻撃の対象になり得る（52 条 2 項）。しかし、特別な保護対象である原子力発電所については、それが上記の意味での軍事目標であったとしても、「これらを攻撃することが危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらすとき」には、攻撃対象とすることを禁止する趣旨である（56 条 1 項第 1 文）。また、「これらの工作物又は施設の場所又は近傍に位置する他の軍事目標」についても、同様の条件で攻撃の対象とすることが禁止される（同第 2 文）。

問題は、「これらを攻撃することが……文民たる住民の間に重大な損失をもたらす」の解釈であるが、この規定は、攻撃とそこから生じる可能性がある結果との関係についての事前の評価を求めている。類似の規定は文民の付随的被害に関する 51 条 5 項 (b) にも見られる。すなわち、「予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において、巻き添えによる文民の死亡、文民の傷害、民用物の損傷又はこれらの複合した事態を過度に引き起こすことが予測される(may be expected)攻撃」を無差別攻撃として禁止する規定である。これに対して 56 条 1 項の規定では、「文民たる住民の間に重大な損失をもたらす(may cause)」という直接的な表現が用いられていることから、56 条 1 項の禁止は、そうした結果を引き起こすことが「予測される」場合にのみ攻撃が禁止されていると解されるべきではなく、その評価に際しては、そうした結果が生じる危険性(risk)があれば攻撃は禁止される。換言すると、禁止に触れないためには、攻撃する側が、放射性物質が放出されないであろうこと、仮に放出されたとしても住民の間に重大な損失をもたらさないであろうことを確信しているような場合でなければならないと主張されている³⁰。国際赤十字委員会(ICRC)のコメンタリーでも、「そうした攻撃が重大な損失をもたらす得ない(cannot cause)」限りで攻撃は合法となるとされており³¹、厳しい評価基準が示されている。

もっとも、こうした攻撃からの特別の保護は絶対的なものではなく、原子力発電所については、「これが軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の支援を行うために電力を供給しており、これに対する攻撃がそのような支援を終了させるための唯一の実行可能な方法である場合」にはこうした特別の保護は消滅することになっている（56 条 2 項(b)）。

³⁰ T. Dannenbaum, “The Attack at the Zaporizhzhia Nuclear Plant and Additional Protocol I,” Lieber Institute, *Articles of War* (Mar 13, 2022) <<https://lieber.westpoint.edu/attack-zaporizhzhia-nuclear-plant/>> を参照。

³¹ ICRC, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (Geneva, 1987) p.669, para.2153.

3. 重大な違反行為の処罰可能性

ジュネーヴ 4 条約は、これらの条約によって保護される人または物に対して行われる、殺人、拷問もしくは非人道的待遇、身体もしくは健康に対して故意に重い苦痛を与え、もしくは重大な障害を加えることまたは軍事上の必要によって正当化されない不法かつし意的な財産の広範な破壊もしくは徴発をおこなうことを、この条約に対する重大な違反行為と定めている（第 1 条約 50 条）。そのうえで、各締約国にかかる重大な違反行為を行い、または行うことを命じた疑いのある者を捜査し自国の裁判所で訴追するか、関係国に裁判のために引き渡す義務を定めている（同条約 49 条）。

また、第 1 追加議定書は、ジュネーヴ 4 条約の違反行為および重大な違反行為の防止に関する諸条約の規定は、第 1 追加議定書に対する違反行為及び重大な違反行為の防止にも適用される旨、定めている（第 1 追加議定書 85 条 1 項）。したがって、第 1 追加議定書に対する重大な違反行為を行うか、または命じた者は締約国の国内裁判所で訴追されるか、または関係国に引き渡されることになる。

これに加えて、現在では国際刑事裁判所(ICC)で訴追される可能性もある。ICC 規程は、裁判所で訴追可能な対象犯罪のひとつに「戦争犯罪」を挙げている（8 条）。そうした「戦争犯罪」のひとつに「確立された国際法の枠組みにおいて国際的な武力紛争の際に適用される法規及び慣例に対するその他の著しい違反」（同条 2 項(b)）があり、そこで挙げられている行為に該当すれば、ICC で訴追されることになる。

第 1 追加議定書 56 条 1 項で禁止されている行為は、これらに該当し得るであろうか。まず第 1 追加議定書の重大な違反行為に関していうと、同議定書は「次の行為は、この議定書の関連規定に違反して故意に行われ、死亡又は身体若しくは健康に対する重大な傷害を引き起こす場合には、この議定書に対する重大な違反行為とする」（85 条 3 項）と規定し、その中のひとつに「第 57 条 2(a)(iii)に規定する文民の過度な死亡若しくは傷害又は民用物の過度な損傷を引き起こすことを知りながら、危険な力を内蔵する工作物又は施設に対する攻撃を行うこと」（同項(c)）を挙げており、ここでの要件を満たす限りで、第 1 追加議定書 56 条 1 項で禁止されている行為も同議定書の重大な違反行為になり得ると考えられる。

他方で、ICC 規程の方では、「戦争犯罪」のひとつとされる「確立された国際法の枠組みにおいて国際的な武力紛争の際に適用される法規及び慣例に対するその他の著しい違反」（8 条 2 項(b)）の例のひとつとして、「予期される具体的かつ直接的な軍事的利益全体との比較において、攻撃が、巻き添えによる文民の死亡若しくは傷害、民用物の損傷又は自然環境に対する広範、長期的かつ深刻な損害であって、明らかに過度となり得るものを引き起こすことを認識しながら故意に攻撃すること」（同条(iv)）が

挙げられており、この規定も第1追加議定書56条1項の違反行為と関係していると考えられる。

もっとも、前述した第1追加議定書56条1項の違反に該当する基準に比べて、同議定書に対する重大な違反行為、ひいてはICCで訴追可能な「戦争犯罪」に該当するための基準には、かなり高い敷居が設けられているとも言える³²。

第1に、主観的要件に関して、後者では、「文民の過度な死亡若しくは傷害…を引き起こすことを知りながら……攻撃を行うこと」(第1追加議定書85条3項(c)) (以下、下線は筆者)、「巻き添えによる文民の死亡若しくは傷害…であって、明らかに過度となり得るものを引き起こすことを認識しながら故意に攻撃すること」(ICC規程8条2項(b)(iv)) というように、前者にはない、了知や故意を求めている。

第2に、前者では、56条2項(b)に見られたように、軍事的必要性に高い敷居が設けられ、文民被害の危険があれば攻撃は禁止されると解されるのに対して、後者では、「予期される具体的かつ直接的な軍事的利益全体との比較において」文民被害が「明らかに過度となり得る」(ICC規程8条2項(b)(iv)) というように、軍事的必要に対比される文民被害に高い敷居が設けられている。

第3に、前者では実際に文民被害が生じている必要はないが、後者では、「死亡又は身体若しくは健康に対する重大な傷害を引き起こす場合(when……causing)には、……重大な違反行為とする」(第1追加議定書85条3項)として、実際の被害の発生を求めている。

以上の点から、仮に第1追加議定書56条1項に違反する行為が存在するとしても、そのこと自体をもって、同議定書の重大な違反行為を構成し、「戦争犯罪」としてそれに責任を有する個人を国内裁判所やICCで訴追することまで可能になっているとは言えないことになろう。

4. ザポリージャ原子力発電所に対する攻撃の評価

2022年3月4日のロシア軍によるザポリージャ原子力発電所に対する攻撃は、現実には「危険な力の放出を引き起こし、その結果文民たる住民の間に重大な損失をもたらしたわけではなかったが、第1追加議定書56条1項が求めている事前の評価において、そうした結果が生じる危険性(risk)がなかったと言えるか、また、同発電所がウクライナ軍に対しても電力を提供していたことは事実だとしても、それがウクライナ軍の「軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の支援を行うため」のものだと言えるか、仮にそのように言えるとして、原子力発電所の施設を攻撃する代わりに、送電線

³² Dannenbaum, *supra* note 30.

や変電所などの電力インフラを攻撃することで「支援を終了させる」ことができなかったのか³³、ということが問われることになる。もっとも、仮にこうした条件をいずれも満たし得ず、その行為が 56 条 1 項の違反を構成するとしても、現時点までの行為をもって、その責任者を ICC で「戦争犯罪」で裁くことは難しいと考えられる。

8 月以降の度重なる原子力発電所やその付近への攻撃が、ロシアによるものであったか、ウクライナによるものであったかについては、9 月 6 日の IAEA 視察団の報告書でも明示されなかったが³⁴、それが、ウクライナが主張するように、仮にロシア軍によるものだった場合にも、上述のことは同様に当てはまるように思われる。

逆に、それが、ロシアが主張するように、ウクライナ軍によるものだった場合にはどうであろうか。ウクライナ軍もロシア軍によって支配されている自国の原子力発電所に関して、ロシア軍と同様に第 1 追加議定書 56 条の義務を負っていると言えるかがまずは問題となる。この点については、「攻撃」の定義および適用範囲を定める同議定書 49 条が、『『攻撃』とは、攻勢としてであるか防御としてであるかを問わず、敵に対する暴力行為をいう』（1 項）としたうえで、「この議定書の攻撃に関する規定は、いずれの地域（紛争当事者に属する領域であるが敵対する紛争当事者の支配の下にある地域を含む。）で行われるかを問わず、すべての攻撃について適用する」（2 項）と規定していることから、ウクライナ軍によるロシア軍支配下のザポリージャ原子力発電所に対する「攻撃」についても、56 条の規定は適用されるものと解される³⁵。

もっとも、ロシア軍は同原子力発電所の敷地内に軍用車両や武器を運び込み砲兵隊を駐留させて³⁶、ドニプロ川の対岸にあるウクライナ側を攻撃していると報じられている³⁷。仮にそれが事実だとすれば、ロシア軍のかかる行為は、「紛争当事者は、1 に規定する工作物又は施設の近傍にいかなる軍事目標も設けることを避けるよう努める。もっとも、保護される工作物又は施設を攻撃から防御することのみを目的として構築される施設は、許容されるものとし、攻撃の対象としてはならない。ただし、これらの

³³ A. Dienelt, “How Are Nuclear Power Plants Protected by Law During War?” *Völkerrechtsblog* (Mar 7, 2022), <<https://voelkerrechtsblog.org/how-are-nuclear-power-plants-protected-by-law-during-war/>> を参照。

³⁴ IAEA の視察団の任務は、原子力安全や核セキュリティの確保のための事実の調査で、国際人道法違反の事実の調査ではないため、こうした結果は致し方ないものと思われる。本来、国際人道法違反の事実の調査は、第 1 追加議定書 90 条に基づく「国際事実調査委員会」の任務である。ただこの制度は、両当事者がこの委員会の権限を事前に認めている場合にのみ働くことになっている。ウクライナはこれを認める宣言を行っている（1990 年 1 月 25 日）が、ロシアは一度宣言を行った（1989 年 9 月 29 日）ものの、のちに撤回した（2019 年 10 月 23 日）ため、両国間の紛争で同委員会を活用する余地は現在のところないことになる。

³⁵ ICRC, *supra* note 31, p.669, para.2152.

³⁶ この点は、2022 年 9 月 6 日の IAEA 視察団の報告書でも確認されている。IAEA, *supra* note 4, pp.13-14.

³⁷ 『朝日新聞』（2022 年 8 月 6 日付朝刊）。

構築される施設が、保護される工作物又は施設に対する攻撃に対処するために必要な防御措置のためのものである場合を除くほか、敵対行為において利用されず、かつ、これらの構築される施設の装備が保護される工作物又は施設に対する敵対行為を撃退することのみが可能な兵器に限られていることを条件とする」と規定する 56 条 5 項の義務に違反している可能性がある。

また、ロシア軍が支配するザポリージャ原子力発電所への攻撃が、「1 に規定する工作物又は施設の場所又は近傍に位置する他の軍事目標については、これらが軍事行動に対し常時の、重要なかつ直接の支援を行うために利用されており、これらに対する攻撃がそのような支援を終了させるための唯一の実行可能な方法である場合」(56 条 2 項(c)) に該当することが立証できれば、仮にそれがウクライナ軍による攻撃であったとしても、56 条 1 項の定める特別の保護は消滅する可能性もあると言えよう。

IV 日本の国内法制との対応関係

2022 年 3 月 4 日のロシア軍によるザポリージャ原子力発電所に対する攻撃を受けて、日本でも国内の原子力発電所へのテロ攻撃やミサイル攻撃への対策について、改めて国会で議論されることとなった³⁸。

もちろんそれ以前にも、こうした問題への対策への政府の整理がなされていなかったわけではない。例えば、2007 年に内閣府の原子力政策担当室が作成した資料³⁹によると、日本の原子力対策は、「安全対策(safety)」と「セキュリティ対策(security)」とに大別され、前者は工学的リスク等に、後者は人為的リスク等に対応するものとされる。さらに前者は、①通常時の原子力事故・故障等に関する「原子力安全確保対策」と、②緊急時の原子力災害に関する「原子力防災対策」とに、また後者は、③通常時の核物質、放射性物質、それらに関連した施設及びそれらの輸送中の妨害破壊行為等からの防護に関する「核物質防護等の対策」、④同じく通常時の核物質、放射性物質等の不法な譲渡等の防止のための輸出入の管理と国内における譲り渡し等の制限に関する「不法な譲渡等の防止のための対策」、⑤外国からの武力攻撃による原子力災害等に関する「有事の対策」とに区別されるという。このうち、本稿と関係するのは、後者の「セキュリティ対策」に分類されている③の「核物質防護等の対策」と⑤の「有事の対策」である。これらの対策の基本となる法制について、③に関しては、原子炉等規制法、放射線障害防止法等への、⑤に関しては、有事関連法（国民保護法等）等への

³⁸ その概要については、寺林 裕介・今井 和昌・荒木千帆美・目黒晋太郎「ロシアによるウクライナ侵略(1)主な経過：ロシアの軍事行動と国連、G7 等の対応」立法と調査 448 号（2022 年 7 月）46 頁を参照。

³⁹ 内閣府「原子力のセキュリティに関する体制について」（平成 19 年 10 月 24 日）、https://www.aec.go.jp/kaigi/senmon/bougo/siryo07/3_haifu.pdf。

言及が見られるものの、その具体的な対策については必ずしも明らかではなかった。

この点に関して、2017年（平成29年）6月14日に落合貴之衆議院議員が提出した「原子力発電施設等のテロ対策等に関する質問主意書」に対する同年6月27日の政府の答弁書⁴⁰が、なお一般論にとどまるものの、若干の具体的な対応に言及している。

「政府としては、国民の生命・財産を守るため、平素より、テロ攻撃や弾道ミサイル発射を含む様々な事態を想定し、関係機関が連携して各種のシミュレーションや訓練を行っているところであるが、これらの事態への具体的な対応の内容については、今後の対応に支障を及ぼすおそれがあることから、お答えを差し控えたい。なお、一般論としては、テロ攻撃への対応については、事業者、警察、海上保安庁、自衛隊、地方公共団体等の関係機関が適切に連携し、迅速かつ的確に対応することとしており、弾道ミサイルが発射された場合の対応については、弾道ミサイル発射に関する兆候を早期に察知し、多層的な防護態勢により、機動的かつ持続的に対応するとともに、万が一被害が発生するおそれがある場合には、被害を防止、軽減するための必要な措置を講ずることとしている」。

今回の現実には生じた国の軍隊によるザポリージャ原子力発電所への攻撃を受けて、2022年3月30日には、全国知事会によって国に対して「原子力発電所に対する武力攻撃に関する緊急要請」⁴¹が発出された。同要請は、「原子力発電所への武力攻撃などが懸念されるような事態となった場合には、国は、国民保護法に基づき、原子力事業者に対し運転停止を命ずるなど、迅速に対応すること。また、突発的な武力攻撃の発生に備え、原子力事業者が、特に緊急を要する場合には国からの命令を待たず直ちに運転を停止できるよう、国は、平時から事業者の体制の確認・徹底を指導すること」や「万が一、原子力発電所に対するミサイル攻撃等が行われるような事態になった場合に、迅速に対応できるよう、自衛隊による迎撃態勢及び部隊の配備に万全を期すこと」を国に求めている。

この全国知事会の要請に関して、政府は次のように答弁している。

「ロシア軍によるウクライナの原子力発電所に対する武力攻撃を受けて、全国知事会から、外交、発電所側での対応、ミサイル防衛に関する要請をいただいているところであります。

⁴⁰ 内閣衆質193第427号（平成29年6月27日）。

⁴¹ 全国知事会「原子力発電所に対する武力攻撃に関する緊急要請」（令和4年3月30日）、https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/01_2022033001_siryo_nc_ver2.pdf。

まず、原子力発電所の安全については、原子炉等規制法に基づく発電所の設備上の対応や事業者の対応によって確保をしており、意図的な航空機衝突等のテロリズムへの備えまで事業者に要求をしているところでもあります。

その上で、原発へのミサイルによる武力攻撃に対しては、イージス艦や PAC3 により対応するほか、事態対処法や国民保護法等の枠組みの下で、原子力施設の使用停止命令、住民避難等の措置を準備をしているものであります。また、ミサイルに関する技術が急速なスピードで進歩する中で、迎撃能力を高めるための不断努力が重要であり、迎撃ミサイルの能力向上や衛星コンステレーションの検討といった取組を進めていく考えであります。

そもそも、我が国に対する武力攻撃が発生した場合には日米で共同して対処することとなります。日米同盟の抑止力、対処力を強化し、我が国に対する武力攻撃が発生しないよう、しっかり取り組んでいくことが重要であります。

こうした安全保障体制と事業者規制の両面から原子力発電所の安全を確保してまいりたいと考えております」⁴²。

この政府答弁は、基本的には先に確認した内閣府の原子力政策担当室が作成した「原子力のセキュリティに関する体制について」における分類、すなわち、「核物質防護等の対策」と「有事の対策」という二元的な枠組みを踏襲したものと考えられる。前者については、意図的な航空機衝突等のテロリズムへの備えまでを想定し、原子炉等規制法に基づく発電所の設備上の対応や事業者の対応で原子力発電所の安全を確保すること、他方で後者については、原子力発電所に対するミサイルによる武力攻撃を想定し、これに対しては、イージス艦や PAC3 により対応する（そのための迎撃ミサイルの能力向上や衛星コンステレーションの検討の取組）ほか、事態対処法や国民保護法等の枠組みの下で、原子力施設の使用停止命令、住民避難等の措置を準備し、さらには日米同盟の抑止力、対処力を強化することで対応するというものである。

このうち、後者の「有事の対策」に関しては、さらに次のような政府答弁がみられる。

「原発を含めて、有事において我が国に対するミサイル攻撃や特殊部隊等による攻撃が発生した場合の具体的な対応については、個別の状況に応じて判断する必要があるとございます。

一概に申し上げることは困難ですが、一般論として申し上げれば、弾道ミサイル

⁴² 松野博一内閣官房長官答弁『第 208 回国会参議院決算委員会会議録』第 2 号（令和 4 年 4 月 4 日）27-28 頁。

による攻撃に対しては、我が国全域を防護するイージス艦を展開させるとともに、拠点防護のための全国各地に分散配備されている空自の PAC3、これを状況に応じて機動的に展開、移動展開して対応することになります。また、巡航ミサイル等に対しては、航空機や艦艇、地上アセットから発射する各種の対空ミサイルで対応することになります。

このほか、ゲリラや特殊部隊による攻撃に対しては、警戒監視による早期の発見や兆候の察知に努めて、非常に、必要に応じ、原子力発電所を含む重要施設の防護のための部隊を配置し、早期に防護態勢を確立することになります。その上で、ゲリラや特殊部隊が領土内に侵入した場合、偵察部隊や航空部隊などにより搜索、発見をし、速やかに部隊を展開させた上でこれを包囲し、捕獲又は撃破することになります」⁴³。

この防衛大臣による答弁では、ミサイル攻撃に加えて、ゲリラや特殊部隊による原子力発電所への攻撃を想定した対処についても説明されている。すなわち、そうした攻撃に対しては、警戒監視による早期の発見や兆候の察知、必要に応じた原子力発電所を含む重要施設の防護のための部隊の配置、偵察部隊や航空部隊などによる搜索・発見、速やかな部隊展開による包囲・捕獲・撃破といった対処である。

もっとも、こうしたゲリラや特殊部隊等による原子力発電所による攻撃は、テロリスト等の私人によるものなのか、それとも外国の国家機関によるものか、その主体の特定が難しいことが予想される。この点と関連して、核廃棄物の安全確保への対策を質問された政府の答弁は次の通りである。

「お尋ねの核廃棄物につきましても、核燃料物質等の放射性物質と同様の対策を講じているというのは原則でございます。したがって、例えば発電所に保管されているもの、あるいは廃棄物として施設の中に保管されているものにつきましては、テロ等によって盗み出されることを防止するための措置を原子炉等規制法に基づいて要求をしております。

こうした措置は、IAEA の核物質防護に関する勧告文書等に基づいておるものでございまして、施設の周辺に立入り制限区域を設ける、あるいは周辺防護区域という更に二重の区域を設ける、フェンスやセンサー、監視カメラ等を設置いたしまして、さらに、警備員による巡視を実施することで防護を固めているというような状況です。

⁴³ 岸信夫防衛大臣答弁『第 208 回国会参議院外交防衛委員会会議録』第 4 号（令和 4 年 3 月 24 日）9 頁。

原子力規制委員会は、この規制によりまして、事前に事業者のこの計画を認可をするという確認を行っている、これとともに、個々の防護措置が規制基準に適合しているかを規制検査において確認をしている、こういう状況になってございます」⁴⁴。

この答弁は、本稿のⅡで検討した、改正 PP 条約とその国内実施のための原子炉等規制法に基づく対応について述べたものだが、さらに、武力攻撃に対する防御は想定されているかという質問に対して、政府の答弁は以下のようなものである。

「我が国の安全規制におきましては、武力攻撃を想定した対処というのは考えてございませんけれども、武力攻撃事態あるいは国民保護法というような体系の下で守っていくというような考え方になってございます。

原子力安全規制の範囲でお答えするとすれば、武力攻撃は施設の設計によって完全に防護するようなことが困難でございますので、原子力の規制によって対処すべきという性質のものではないと考えております」⁴⁵。

「今、規制庁から答弁のありましたとおりですけれども、武力攻撃事態等においても、規制庁において国民保護法の枠組みの下で適切な対応が行われるものと承知をしておるところでございます。

その上で、核物質の盗取を企図したものを含めて、武力攻撃の一環として原子力施設に対する特殊部隊等による攻撃が行われた場合には、自衛隊としても事態の態様に応じてこれを防ぐために適切に対処していくこととなります。具体的には、例えば、必要に応じ、原発を含む重要施設の防護のために部隊を展開し対処することが考えられます」⁴⁶。

これらの政府答弁でも、基本的には先に述べた二元的な枠組みに基づいて、対応策が説明されていることが分かる。確かに、今般のロシア・ウクライナ間の国際的武力紛争の過程において行われた国の正規軍による原子力発電所への攻撃のような場合には、国際法上は、改正 PP 条約は適用されず、もっぱら第 1 追加議定書が適用されること、日本の国内法制上も、原子炉等規制法に基づく「核物質防護等の対策」ではなく、

⁴⁴ 金子修一原子力規制委員会原子力規制庁長官官房緊急事態対策監答弁『第 208 回国会参議院外交防衛委員会会議録』第 8 号（令和 4 年 4 月 12 日）5 頁。

⁴⁵ 金子・前掲注(44)5 頁。

⁴⁶ 岸・前掲注(43)5-6 頁。

武力攻撃事態等対処法や国民保護法に基づく「有事の対策」がとられるべきことは、比較的明確であると言えよう。

しかし、実際に日本で想定される原子力発電所に対する攻撃については、それが私人によるテロなのか、国の特殊部隊によるものであるのかは、一見して判別できないことが十分に予想される。また、ミサイル攻撃に関しても、その意図が不明確な場合には、それを武力攻撃とみなして自衛権を根拠に反撃するのか、ミサイル実験の失敗による危険物とみなして、警察行動の一種である自衛隊法 82 条の 3 に基づく「弾道ミサイル等破壊措置」をとるのか、後者に基づく措置は、国際法上は第 1 追加議定書が適用される事態とは言えず、また、武力不行使原則が適用される事態とも言えないとすると、改正 PP 条約の適用範囲に関する議論の中で問題となった「国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規則によって規律されるもの」に該当するのかわからないのか、さらに国内法上それは、「核物質防護等の対策」なのか「有事の対策」なのか、そのいずれでもない第 3 のカテゴリーに属するのか、といった問題がなお残るとされる⁴⁷。

V むすびにかえて

2022 年 12 月 16 日に閣議決定された「国家安全保障戦略」⁴⁸では、「VI 我が国が優先する戦略的なアプローチ」「2 戦略的なアプローチとそれを構成する主な方策」「(4) 我が国を全方位でシームレスに守るための取組の強化」「カ 有事も念頭に置いた我が国国内での対応能力の強化」という項目の中で、「原子力発電所等の重要な生活関連施設の安全確保対策……等に関し、武力攻撃事態のほか、それには至らない様々な態様・段階の危機にも切れ目なく的確に対処できるようにする。そのために、自衛隊、警察、海上保安庁等による連携枠組みを確立するとともに、装備・体制・訓練の充実など対処能力の向上を図る」との方針が示された。

原子力発電所に対する攻撃への対処に関する政府のこれまでの立場は、先にも確認した通り、「核物質防護等の対策」と「有事の対策」という二元的な枠組みに依拠したものであった。それに対して、今回「国家安全保障戦略」で示された「武力攻撃事態……には至らない様々な態様・段階の危機にも切れ目なく的確に対処できるようにする」ための自衛隊の活用等の提言は、明らかに私人によるテロ行為として警察や事業者が対応すべき事態でもなく、また国際人道法が適用され自衛隊が対応する事態でも

⁴⁷ 原子力発電所に対する意図的・物理的攻撃に対する日本の国内法上の枠組みについて詳しくは、本報告書第 7 章の原田大樹論文「原発に対する意図的・物理的攻撃に関する国内法」を参照。

⁴⁸ 「国家安全保障戦略について」〈<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>〉。

ないような事態に、事業者ではなく国の責任を拡大する方向で対処しようとするものであると考えられる。

ただ、それが、国内法上、「核物質防護等の対策」でもなく「有事の対策」でもない第3のカテゴリー（グレーゾーン事態？）に属するのかは、必ずしも明確ではない。また、国際法上は、第1追加議定書が適用される事態でないことは明らかであるが、改正PP条約が適用される事態でもないとする、同条約の適用が排除される「他の国際法の規則」が適用される事態ということになるが、その場合の「他の国際法の規則」とは、具体的にどのような規則を想定すればよいのか、なお、究明すべき問題は尽きないと言えよう。