

宇宙政策委員会 第6回宇宙産業・科学技術基盤部会宇宙法制小委員会 議事録

1. 日 時：平成27年11月4日（水） 16：00～18：00

2. 場 所：内閣府宇宙戦略室 大会議室

3. 出席者

(1) 委員

鎌田座長、青木委員、宇賀委員、小塚委員、櫻井委員、下村委員、  
白井委員

(2) 事務局

小宮宇宙戦略室長、中村宇宙戦略室審議官、内丸宇宙戦略室参事官、  
松井宇宙戦略室参事官、末富宇宙戦略室参事官、奥野宇宙戦略室参事官

4. 議事次第

(1) 宇宙活動法案における第三者損害賠償制度の在り方について

(2) その他

5. 議 事

鎌田座長 それでは、時間になりましたので「宇宙政策委員会 第6回宇宙産業・科学技術基盤部会宇宙法制小委員会」を開催したいと思います。

委員の皆様におかれましては、お忙しいところ御参集いただきありがとうございます。

それでは、本日の議事に入ります。

最初の議題は「宇宙活動法案における第三者損害賠償制度の在り方について」でございます。この第三者損害賠償制度につきましては、前回の本小委員会で論点を提示しましたが、これを踏まえて整理した第三者損害賠償制度のあり方（案）につきまして、事務局から説明をいただきます。お願いします。

<事務局から、資料1に基づき説明>

鎌田座長 ありがとうございました。

それでは、ただいまの事務局の説明に対する御質問、御意見を御自由にお出しく下さい。

小塚委員 それでは、幾つか御趣旨の確認も含めて、また、今、御提起のあった点も含めて質問と意見を申し上げます。

まず3ページの損害の内容のところの、これは確認に近いことなのですが、宇宙活動法における損害とはと書いたということは、この定義に当たらない部分については一般民事法が適用になるという理解でよいのかという確認です。

具体的には、例えば宇宙空間のほうが多いと思いますが、宇宙空間で他の宇宙物体に衝突するというようなことによって、物理的損害が生じた。それはこの宇宙活動法における損害ですが、その結果、衝突された物体が機能できなくなって、そのことによって例えば逸失損害が生じる。それがぶつけられたほうが観測衛星だったとして観測できなくなって、そのようなことで来るときには、その損害については責任がないと言っているのではなくて、それは一般民事法、そもそも準拠法が日本法になるかどうかということも含めて、一般民事法を適用して損害があるかないか、責任があるかないか等が決まるという理解でよいのかというのが第1点です。

もしそうでないとすると、それはある種、宇宙活動に基づく損害賠償責任を限定するという立法になって、そういう議論はここではしていないのではないかなと思うのですけれども、そのことの確認です。

第2点は、御指摘のありました国の補償の話ですが、打ち上げ事業者の要望等も御案内いただきましたけれども、ここはやはり第一義的には被害者の保護が重要だと思うのです。その観点からしますと、国が被害者に対して直接救済をするということがなくてよいのか、あるいは万が一それが難しいということになりますと、被害者が先取り特権のような形で優先して補償を受けられるということがなくてよいのかということなのです。

案1の補償契約をとりますと、これは打ち上げ事業者からの債権がありますので、その再建に例えば先取り特権をつけるという形で、被害者の優先権を整えることは可能ではないかと思いますが、今のところの御提案はそれも書いてありませんし、そうでないとすると例えば打ち上げ事業者が倒産等の場合に、被害者と一般債権者とが同列に並ぶということになって、必ずしも適当ではないのではないかなと思うということです。この点は意見としても申し上げたいと思います。

第3点としまして、これは再突入の話で、恐らく先ほどの御説明はペイロードが再突入するといいますが、「はやぶさ」のような、そういうことを念頭に置いておられると思いますし、当面はそれが現実的だと思いますが、将来のことを考えますと再突入型の打ち上げ機のようなものが日本でも想定され得るであろう。そうしますと、そういう場合についてまでこの整理でよいのかどうか。場合によっては、それは打ち上げ機の一部ですから打ち上げ事業者の責任。ただ、前に打ち上げ許可の制度の議論をしたときの資料を今、確認しましたけれども、それによると打ち上げはペイロードの分離によって打ち上げという期間は終結することになっておりますので、そこに何か特別扱いをするような形で、打ち上げ機自体の一部が再突入して往還するという場合には、損害賠償措置等が必要になってくるのではないかなと思ったのですが、ここは余り自信があるわ

けではありませんので、純粋な問題提起という形にさせていただきます。

鎌田座長 ありがとうございます。

それでは、それぞれについて事務局から。

奥野参事官 まず第1点目でございます。

この宇宙活動法に規定します第三者損害賠償制度というのは、民法の恐らく不法行為に関する特例という形になります。したがって、ここで先ほどの(1)(2)で範囲を特定したとしても、民法の特例として効いてくるのは結果として過失責任を無過失責任に転換した部分ですとか、責任を集中した部分等ですので、そう鑑みればその特例が講じられていない範囲については、一般法が適用されることになるのだと承知しております。

一方で、これは私ども責任集中をとった場合に検討しなければならない点は、今おっしゃったような形で割り切った場合に、責任集中をした場合に一般法、例えば責任集中をしたケースに関して、それでは国賠法を使って訴えたときに責任集中がそれを排除できるのか、もしくはいわゆる民法の不法行為であったときに特例法がそれを排除するのか、この点に関しては、特に責任集中の箇所です実務の側の考え方もしくは本日、皆様方の考え方をお伺いして、例えば原賠法においては一応、いわゆる地上の発電所の損害に限定すれば製造物責任法だけが適用を免除されて、いわゆる民法の不法行為の特例となっていて、このケースにおいて当事者が民法の一般則もしくは国賠法を使って発電所の電力事業者以外は訴えるようなことができるのかどうか。もしそういったことができた場合に関しても、法律としてはそれを許容するのか、そういった議論も特に今、言った一般法と特別法の観点で論点としてあるのではないかと承知してございます。

次に、国の補償の考え方でございます。この点に鑑みましたら、我が国の基本的な行政側のこの種の事案に対する考え方というのは、第一義的には前提として損害賠償責任というのは、やはり責任を起こした当事者に帰属しているという前提に立ちますと、あくまでも当該損害賠償を起こした者のいわゆる賠償責任の行為というものを、それが契約になるのか補助金になるのかを別にすれば、国の側がそれを援助してやることによって経済的な負担という意味での制限をかけると鑑みれば、基本的には間接的な形での救済というものが基本になると私ども承知しております。

一方、今、申し上げたように国の助成というのはある種、政策的な観点があるというこの点は承知しておりますので、政策的な観点から政策目的として被害者の救済というものを掲げた場合に、被害者の救済を確実に行うというのは補償の目的としておりますので、そういった観点からもし法制的に今、言いたいいわゆる被害者側の救済を優先的にする、そういったことが法律のいわゆる

政策論として立法裁量もしくは政策としてそういったことが条文に書けるというのであるならば、そういったものも当然、検討の視野に入ってくるのではないかと考えますので、そういった観点で本日は御指導、御助言等をいただければと考えてございます。

次に、再突入型打ち上げ機に関して、御指摘のとおり打ち上げの恐らく今回の第三者損害賠償制度というのは、裏には損害の特定及びここで責任を集中する当事者等に関しては、前提として以前にお諮りいたしました許認可等で許可を受けた者というものを前提としております。この点は実は政府部内において、従前よく比較される文化庁の美術品損害補償法と違いまして、こちらの場合は損害賠償の客体があらかじめ厳格な国が安全審査を受けて許可を持っているという点としてコントロールしやすいという考え方がありますので、御指摘のとおりそういった許可の制度とある種、裏表というか極めて密接に連携しています。そうしますと、小塚先生御指摘のとおり先般、御説明申し上げたとおり、許可の考え方というのは同じ一連の宇宙活動というものをフェーズごとで区切っておりますので、したがって、打ち上げのフェーズに関して、衛星が分離してから宇宙空間にある間は人工衛星の管理として見て、その当該人工衛星が再突入機能を持っていた場合には再突入で見る。

御指摘のような再突入型の打ち上げ機というものが出てきた場合にどう考えるのかという例で、我が国においては前例はございませんが、弾道飛行以外の再突入型の打ち上げ機としてスペースシャトルのような形態もしくはアメリカの軍部が検討しているような、純粹に宇宙空間を軌道して帰ってくるような往還機があらうかと思えます。これをどのように捉えるかというのは非常に難しい考え方で、スペースシャトルは当初の運用構想等を見ますと、宇宙空間において衛星を分離してまた帰ってくるというのが当初の構想でしたので、そう考えるとああいった再突入機であれば考え方としては人工衛星を分離した時点で、分離された人工衛星が人工衛星の管理に行って、それが帰ってくるというのは、恐らくああいった形の運用を行うと、それは打ち上げのむしろ恐らく分離された後の上段部が地上に帰ってくると鑑みると、再突入のところで見るというよりも、打ち上げの行為の人工衛星分離後の残存した上段部の取り扱いという考え方で、従前御説明申し上げましたが、それぞれのフェーズの中に閉じているときの当該機体の落下、再突入に関しては、打ち上げの許認可の中、例えば人工衛星の許認可の中で、及び許可の際の条件の付与もしくは許可の申請を受けた際の対応の中で賠償措置等を対応していくほかはないのではないかと考えておりました。

確かに御指摘のとおり、そういった形になった場合に再突入型打ち上げ機が即再突入で帰ってくるケース、もしくは打ち上げたロケットの上段部を制御し

ですぐに落下させるようなケースも運用として想定は実際には実例がございますので、そういった場合にそこを保険の対象にするのかどうかについて、つまり賠償で分離した後の残存物に関して、何らかの形で保険を付与するのかどうかに関して、その点に関してこれも御意見等を伺えればと考えておりますが、基本的には考え方としては再突入として見るのではなくて、打ち上げが終了した後、上段部が再び帰ってくるという打ち上げの範囲の延長線上で捉えているというのが、これまでの許認可の際の説明であったかと承知しております。

鎌田座長 今の3点に関連してでも結構ですし、それ以外の点についても御意見、御質問をお出してください。

小塚委員 まず第3点のほうは、私も奥野さん御説明のような整理でいいのではないかと思います。そうだとしますと打ち上げの定義をいじらないと、今、打ち上げの定義がペイロードの分離時で終わることになっていますので、分離後の上段の帰還というところまで含めることにしないと、恐らく損害賠償措置のそもそもの対象になるという説明ができなくなると思います。それは技術的なことかもしれませんが。

第1点は、私が実は遠慮したことをおっしゃっていただいたのでちょうどよかったのですが、製造物責任法の適用を除外する必要があると書いていただいている、民法の適用を除外しないのですかということなのです。私の承知する限りでは、原賠法については実は双方の判例があって、原賠法が特別法になっているので民法に基づく請求は成り立たないという判例と、そうではないという判例があって、民法に基づく請求が残るということになりますと、例えば結局、せっかく責任集中したはずなのに、例えば打ち上げ機体の一部になっている分離前の衛星が原因であったとって衛星メーカーを訴えることもできてしまうわけで、それは私は法の趣旨ではないのではないかと思います。ですから原賠法についても別に最高裁の判決ではないわけですが、そういう解釈が分かれ得ることに鑑みると、民法の適用を排除するとしたほうが明確ではないかと思えます。

櫻井委員 特別法で民法の適用を排除するという、それこそ先例は多分ないでしょうね。そうであれば、そういう論点もあるかなと思うのですが、今のところで(5)の5ページ目でPとなっているところなのですけれども、打ち上げ実施者に責任を集中するとしているのは、これは被害者との関係でそういう意味合いがあると理解しているのですが、それが求償権の行使制限というところには理屈としては論理必然ではないはずで、そこをもし限定するのであれば、実質的にどういう理由づけをするのかというところが必ずしもよくわからなかったのが、御説明をいただくとありがたいというのが1点です。これは質問でございます。

2点目は、(7)の国の補償のあり方なのですが、案1の補償契約でやるか国の助成措置でやるかということで、少し選択肢が少ないような気がするのです。原賠機構方式もあって、実はもう少し違うグラデーションもあり得るところで、本当にこの2つで考えるおつもりなのかということところがもう少し具体的に伺えるとありがたい。

それから、国の補償に関しては小塚先生先ほどおっしゃったのですけれども、国が直接補償するという場面がなくていいのかという話なのですが、仮にこれがあったとしても、例えば許可に瑕疵があったとかというような理屈を立てれば、個人が国家賠償で請求することは別途できるわけですね。そういうことになる、そこはまさに先ほどの民法の議論につながるのですが、実は前提として留保されているのかなと思うのですが、そこはどのように理解したらよろしいでしょうか。

奥野参事官 まず求償権の行使の制限に関する考え方ですが、5ページの上段にございますとおり責任集中というものを考えた場合に、先ほど御説明を申し上げました被害者救済、国の補償等の手続をシンプルにするという観点を主にしつつ、一方で産業政策的な観点から責任の集中というものを、いわゆるオペレーターですとかメーカー等のTPLリスクというものを軽減、免除するという考え方、原子力の場合は端的に言えば原子炉のメーカー等の責任の免除というものを明確に法的に担保する、そういった産業政策的観点がございました。

同様の考え方、宇宙等におきましても基本的には損害賠償請求は放棄するだとか、同様の考え方がとれるのではないかという観点から、打ち上げを委託した衛星オペレーターですとか、人工衛星やロケットを製造したメーカー等の損害賠償リスクを軽減する、免除するという形を責任集中の政策目的としたとするならば、国の基本の考え方としては集中された者からそういった当事者に対する求償に関しても基本的には制限すると言ったほうが、今、言った当事者の賠償リスクというものを免除するという施策に鑑みれば整合的なのではないかとして、今回御提案したところです。

ただ、御指摘のとおり本件に関しては法制担当等からそういったことは契約当事者が契約で免除を放棄すればいいので、そこまで国で書く必要があるのかという議論がございまして、フランス法等にも求償権の制限がございしますが、その点に関してもいわゆる法律論というよりも産業政策的な観点で書くかどうかという観点だという点。あとは若干JAXAとの契約関係のあり方等に関して、JAXAを除いて求償権の行使をいわゆる制限するという考え方が、打ち上げ実施者の側から見た射場設置者との関係を明確にわかりやすくするとともに、公的機関の責任の負担に関しては、積極的に公的機関はみずから利益を放棄したりというアクションがとれませんので、そういった形でいわゆる損害賠償請求権

免除の対象には公的機関がならないという点を国としてデフォルトとして示しておくのが、打ち上げ実施者と今後の公的な射場設置者との関係整理の上で1つのモデルになるのではないかと考えて、私どももこれが法律事項かということかなり政策的な事項ではないかと考えておりますが、そのように考えて御提案させていただいたというので、打ち上げ実施者と今、言った産業政策的観点で打ち上げ射場設置者といわゆるメーカーですとか顧客等との関係を切り分けるという国の政策的な姿勢というものを条文上に書く必要があるのではないかとこの観点でございます。

次に、国の補償の考え方について櫻井先生御指摘のとおり、理屈の上ではこれ以外の考え方というのもございますし、例えば国そのものが損害賠償責任そのものを引き受けてしまうという考え方ですとか、さまざまなバリエーションが理屈の上ではこれ以外にあるかと思えます。

私どもが考えて、ここで2点提案したのは、その中でこれまでの関係各所との調整もしくは類似の制度の例として、率直に申し上げて関係各所と我々としてフィージブルにテーブルについてディールできるレンジがこのぐらいのレンジではないかという点で絞り込んで書いたというのが率直な。これは端的にもう少し正確に申し上げれば、関連する類似の制度との整合性、これまでの先例等を鑑みると、こういったところに絞られるのではないかと判断したという点でございます。

あと、先ほど申し上げたとおり、この制度をとったとしても国の側が賠償するような可能性があるのかという観点についてでございますが、恐らく当事者が引き起こした損害の責任とは別に、国の許認可に基づく訴訟というものが提起できるとすれば、恐らくそれは提起できるのだとは思いますが、ただ、いわゆる国の損害責任そのものがダイレクトに国の政策だとか許認可というところから導き出されるものではないので、それぞれ恐らく別の位相といたしますか、別の観点で整理するほうがよろしいのではないかと考えて、許認可を行ったこともしくは国の政策で決定したことが、即それがこういった損害賠償の一義的な責任に結びつくものではないのではないかと私ども考えております。

一方で、行政のいわゆる処分行為等に瑕疵があれば、瑕疵という観点は瑕疵という観点でまた別途の議論になるのではないかと考えたのですが、この点につきましても御意見だとか御助言賜ればと考えておりますが、書いた時点ではそのように考えたということでございます。

櫻井委員 国の補償の件については、案1と案2の書きぶりを見ると、案1をとるという御趣旨なのですかね。

奥野参事官 案1をとりたいという。

櫻井委員 案2はとりあえず、もう一個ぐらいないとという感じで書かれて

いるのですかね。

奥野参事官 考え方としてはそこまで割り切っているわけではなくて、結局、案2のような考え方というのは、いわゆる現行の原賠法の規定等でもございまずので、案2のような考え方というのも国の施策としては成立し得るのではないかと考えております。ただ、案2をとる場合の考え方は、比較的そういう意味では淡々と前例等の間から持ってこられるのです。この点に関していわゆる産業界の一部当事者から、原賠法のような形で非常に国のいわゆる助成の措置の裁量の幅がそこまで広がるという点に関して、やや非常に心配する御意見があった。

一方で政府部内での御意見において、国のいわゆる補助行政、給付行政的なものに関して財政上の制約だとか国会の個々の受権というものを一切考慮せずに、必ずいかなる場合にも無限の補償を行うという形の法律の補助というものが書けるのかという論点も政府部内の中からは議論が出ています。実はこちらの債権債務の場合に関しても、国が無限の債務を負っていいのかという議論が片一方にはあるというのは承知しているのですが、案2に関しては直近の事案でそういった問題というものが提起されたことによって、産業界側のステークホルダーがその確実性というものに関して非常に心配する御意見があるという観点であれば、案1のような形のアプローチのほうが、いわゆる金銭的な補償の確実性というものをもし産業界側がより積極的に望むとするならば、案1のアプローチで調整するほうが、プラグマティックな意味でよりフィジブルな答えが導きやすいのではないかと考えています。案2でも当然並行して調整しますが、案2で必ず無限の金銭的な補助金を法律で担保してくれと言われると、非常に苦しいのではないかと。

櫻井委員 補償契約のほうは仕組みとしてはかっちりしていて、使いやすいイメージがあるのですが、6ページのほうに和解によって損害額が過大になる場合に備えて国の承認を求めることを義務づけるというのは、これは参考にされた具体例があるということによろしいですか。

奥野参事官 これは実際の議論であって、ここは法律等で書く必要はなくて、この辺は契約を結ぶときの手続等で。

櫻井委員 契約内容ということですか。

奥野参事官 契約内容の議論になるのではないかと承知しています。

櫻井委員 ここもなかなか重大な仕組みですね。それが1つと、最初の質問に関連しているのは、打ち上げ実施者については産業振興が理由として挙げられるというのはわかるのですが、先ほどの御説明だとほかの仕組みとの均衡というものがまず第1点としてあって、産業振興の具体的な中身の問題だと思うのですが、そのことを理由にして一方の事業者に対して打ち上げ実施者ですけ

れども、それに対して責任を重く負わせるということにはなるわけですね。ただ、それについては実際には求償権を制限しても保険等でカバーできるということになるのですか。最後は国の補償もついているしというところで、そこに戻ってくると理解してよろしいですか。

奥野参事官 責任集中における負担が重くなるという観点に関してでございますか。その点に関しては、責任集中を行ったとしても、特に責任集中だけではなくて責任集中に関して賠償措置の義務づけと国の補償というものが措置されていることによって、責任が集中されたことによって、それに伴う損失というのはないという点も考慮をして。

櫻井委員 そうですね。だからお金に色はついていないので、どこから出てもいいわけですね。だけれども、最終的に国から出てくるという話になると、そこは財政出動ということになるので、それが制度化できるのかということをも単純に質問で伺っているのですが、なかなか産業振興だけでは説明がしづらいかなという感じがしましたけれども。

奥野参事官 その点、打ち上げに関する国の補償の考え方としては、それは各国とも産業振興というよりか、これが国際標準になったそもそもの考え方、第一義的には被害者救済というのを確実にするというのは前提としてあった上で、その被害者救済を確実にするときに、当然、国の補償というのはいはより被害者にとって最も賠償資力として補償が高いという観点がございますので、そういった意味では打ち上げに関しては特に損害リスクに対して国の側が補償しますという産業振興だけではなくて、当然、賠償資力というものを最も十分にするというのが国の措置であり、かつ、責任集中を行うという点に関しては被害者との関係においても、責任集中された先の賠償リスクが最も充実しているという必要がありますので、責任集中を行うときには産業振興という観点と同時に、被害者保護という観点から十分な賠償資力というものを与えることによって被害者の保護にも尽くせませすし、人工衛星の打ち上げという行為に対して、国民として十分国の賠償資力の裏打ちがあるというのはポジティブに解せるのではないかと考えた次第です。

小宮宇宙戦略室長 櫻井先生おっしゃるように、これはかなり政策判断などが入っていて、今、奥野君が説明したとおりなのですけれども、もっとありていに言うと、ロケットが落ちて出てくる被害の負の期待値と原子力の場合の負の期待値だと、比べようもなく原子力のほうが大きいわけです。したがって、そこはどこをどのように分担するのかというところが問題になって、逆に今の原賠法というか、今の福島の話というのは、基本的に最終的にはそれは電気料金を払う人に全部戻すようにしたわけなのですけれども、ロケットの場合には負の期待値は一定の中におさまってしまうことが非常に明々白々である上に、欧米

の同種の立法を前提に国が補償をつけるというスタイルになってしまったので、したがって、その相場に合わせておけば基本的には損害をどのように、誰が分担して払うかというところにおいて世界的にも相場が合っているし、国内的にもちゃんとあり得るような仕組みになるだろうなという政策判断をしたというのが根っこあるということです。

今まさに御指摘のように、ただそれだけ決め打ちするのもあれですから、一応、対抗馬として(2)というものを書いてみたのですけれども、でもやはりそれは宇宙の場合には(1)が全体の政策論からすると、一番適切であろうということは我々としては思っているということです。

櫻井委員 伺いたかったのは、求償権の制限まで国際標準なのかということです。

小宮宇宙戦略室長 そちらは国際標準でどうかというのはあれですけれども、少なくともそのようにやることによって、全体のバランスがとれるだろうなということは考えております。

櫻井委員 そうだとすると、そういう説明をちゃんとむしろしたほうが説得力があると思うのです。

小塚委員 その点に関してちょっとよろしいですか。私の理解ではこの当業界の実務慣行として、相互に求償権を放棄するということが行われているということが前提にあり、そういう意味で言うと実務の国際標準だと思うのです。それは確かに法制度的にぎりぎり詰めると契約の問題なので法律に書く必要はないではないかということになりそうですが、他方でそのような特約が本当に有効かということについて、何も規定がないと補償がない。それに対して、本日出ている原案の書きぶりも結局は任意規定であって、求償するという特約をすれば求償できるわけなのですけれども、そう書くことによって逆に求償するという明示の特約がない限りは求償権放棄の状態になるということで、求償権放棄特約という実務上行われている特約が司法的に有効であることがはっきりする。そういう意味では任意規定なのですけれども、実務の慣行を支えるという根拠がある。

フランスの宇宙活動法がわざわざ求償権放棄できると書いたのもそうで、ただ、日本法的には恐らくできるという形の法制は、だったら書かなくても同じではないかと言われるので、むしろ放棄を原則とするという書き方をしたと私は理解をしました。

宇賀委員 責任集中と求償権の制限についてなのですけれども、国家賠償の場合で考えてみると、一般的にアメリカなどは国も訴えられる、公務員も訴えられる、両方訴えられるわけです。日本については我が国の国家賠償法についての最高裁の判例は、公務員個人は訴訟の矢面に立たないということになりま

すので、国と公共団体にその意味では責任集中をしているわけです。

責任集中と求償権の制限が論理的には結びつかないというのは櫻井委員の言われたとおりで、では公務員に対する求償をどうするかということも、これも立法過程で議論がありまして、当時、政府はGHQに対して軽過失についてまで求償すると公務員が萎縮をして適正果敢な公務の執行が妨げられるという説明をして、故意重過失に制限するという求償権の制限を行ったわけです。だからそこはまさに政策的な判断で責任集中をした上で求償権の制限を行ったという1つの先例と言えるかと思います。

国の補償について、展覧会における美術品損害の補償に関する法律がまさにこの補償契約方式をとっており、第三者のためにする契約という説明が一般的になされていると思います。再保険と違って保険料に当たるものが払われていないという点でも特色があるものなのです。したがってそれは先例として挙げうるものだと思うのです。あの場合は一定額までは民間保険でカバーをしてもらって、そこから一定範囲を国が補償する。しかし、上限があるのです。その上限を超えた部分は補償しませんよというスキームだったと思います。今回はそのところは上も青天井なしでということでしょうか。

奥野参事官 先ほども申し上げたとおり、その点に関してのみがこれまでの前例等から鑑みて、どこまで国がそういった債務を負えるのか。確かに理屈の上では法律上の受権があれば、国は恐らくそういった債務は負えるのですが、無限の債務というものが負えるのか、何らかの形でトータルとしての年間負える債務の上限が来るとすると、恐らく一件一件かためなければならないので、どこまで国として債務の負担が受権できるのか。この点は美術品のときはトータルとしての上限をベースに、その範囲内で年間の引き受け量を決めていますので、同じような考え方というのが宇宙でやるとなると、例えばアメリカの商業打ち上げ法のように一件一件に関して国の補償額を一旦、天井をつくる必要というのも、今後の議論いかんでは出てくるかと思います。

ただ、私どもが現在主張しておりますのは、実際の見込みとしてほとんど保険金のカバレッジが現行では極めて強いので、そういった場合に関してむしろ引き受けの上限だとか、そういった可能性というものが限りなく低いのではないかと主張しますが、一方で御指摘のように美術品の場合は950億円だとか、そういった形の全体の上限がかかってきていますので、債権債務にした場合に無限の債務補償を法律に書いたということで果たして国会の受権で政府が負えるのかというのは、これは主として財務省の主計局法規課の判断事項であると思いますので、主計局法規課の御判断を仰ぎたいと考えております。

鎌田座長 ほかの点はいかがでしょうか。事務局からこの辺はもう少し意見を出しておいてもらわないとというものはありますか。

奥野参事官 1点、特に政府部内の調整に関して法制小委員会で意見を聞いてほしいといひますのは、先ほど言ったいわゆる不法行為責任で無過失を設定した場合に、理屈の上でも概念としての免責が要るのかどうか。この考え方は政府部内の関係者も具体の免責条項に該当するという事案をほとんど想定しないので、純粋な不法行為の法学的な解釈になるので、その点に関しては法制小委員会の見解というものを前提に検討したいという申し出を、政府の法制所管省庁の不法行為を所管している省庁の担当部局からも聞かれておひまして、その点に関して御意見を賜ることができれば、非常に今後の関係部署との調整が円滑になるのではないかと考えておひます。

小塚委員 私の記憶に間違いがなければ、確か鉱業法の損害賠償責任は完全な無過失責任ですね。ですから論理的に免責事由が必要だということにはならないのではないかとおひます。

ただ、他方でここに書かれたような場合に責任を成立させる必要があるかという、それは確かにどうかというようにもおひますので、別に免責事由として書くこと自体に異論があるわけではありませんけれども、論理的に成り立たないかと言われれば、論理的には免責事由はなくてもよいのではないかとおひます。

ついでに申し上げますと、異常に巨大な天災地変というのは、打ち上げ射点の周辺が灰燼に帰する場合に限るわけではないのではないかとおひます。要するに原賠の場合は施設が物理的にあるということをおひ前提にしまするので、その周辺ということになります、宇宙物体は飛翔しますので打ち上げ射点には全く問題ないけれども、飛翔した先で例えば火山が噴火して破片が流されるとか、そんなこともあり得るはないので余りこういうことはお書きにならないほうがよいのではないかとおひました。

鎌田座長 私も個人的には免責事由がなければいけないという考え方に根拠はないとおひ思っているのです。政策判断だとおひます。

誰であつても避けられないものを、一民間業者にリスクを負担させるのかという議論ですね。原賠のときも。

奥野参事官 当時の論点整理によると、免責事由に関しては免責事由を規定しても実際ほとんど起こらないようなものを挙げれば、これを規定しないことと大差はなく、免責事由を規定しなくても国中めちゃくちゃになったような場合は、もはや実際どうにもならないので、残るは法律に書くか否かという建前論と技術的な問題として解決すべきであるというのは原賠法を整理した当時、委員でありました星野先生がそのように論点整理を。

櫻井委員 そんなことを言つても始まらないとおひ思ふのだけれども、余り意味がないような議論だなというか、民事法はそういうものはおひ気になるのですかね。法制的に嫌なのか。

奥野参事官 聞かれると彼らも答えが出なくて、ここにあるように実際に落として、ただ、考え方としていわゆる少なくとも戦争というような事態に関して、当時の原賠の議論としてもう一点あったのが、戦争が起こったような事態に際しても、特定個人の責任というもおっしゃるとおり政策的に追求すべきかという観点と、先ほど申し上げたようにたまたま噴火が起こったときに噴火に巻き込まれたロケットの破片が落下した被害者と、隣にいわゆる余り言うところと非常に別な議論になるのですが、噴石が当たって被害を受けた場合に、そこにロケットというものが介在しただけで当該被害者に関してのみは救済が行われ、その他の被害者に関してはいわゆる災害救済の措置という方法がとれるのか。

この点に関して特に特異性があるってそうであったとしても、ロケットの事由の損害というものが特異性で特に引っ張ってこれれば、原子力のように特異性があればともかく、ロケット等の場合に関して恐らく通常の物理的に落ちてきたものが噴石だったのか、噴石が当たってロケットの破片になったのかで、救済が果たして端的にはそういったときに差を設けることを鑑みれば、極めて特殊な事案に関してはどこかで免責という線引きがあるのではないかと議論がかつては行われておりましたので、それと同じような考え方というものを宇宙においても政策的にとるのか、今、言ったようにいわゆる鉱業法や諸外国の宇宙活動法のように戦争は特殊かもしれませんが、災害免責等は割り切ってとらないという考え方にして、その場合にもし損害が起こった場合に関しては、むしろ免責にせず国が補償でケアしたほうが被害者救済にも厚いだろうという政策論もあろうかと思っております。

鎌田座長 堂々めぐりの議論で、ロケットが飛んでなければ噴石が当たらなかったのに、ロケットなんか飛ばすからうちに落ちたんだという議論もできるので、それは五十歩百歩というか、どちらにでも転ぶような話です。

奥野参事官 そうすると報告書の決めとして、どちらのほうに。必ずしも免責事由は要らないのではないかとという線で政府部内で議論。結果として国の補償がきいてきますので、その場合、若干財政上の負担というような観点がありますが、ただ、建前としてこういったものが起こらないという前提で議論していると、結果として今、言った技術論になってしまいますので。

鎌田座長 国の補償というのは。

奥野参事官 結局保険でカバーしないところは国で補償するとしますと、免責があった部分に関しては国の補償が及ばないので、概念的にそこを狭くしてしまうと、財政的にはゼロ円から国の補償をする範囲というのが概念的にふえていくという観点で、財政的には若干国の負担の確率がふえるようには見えるのですが、ただ、説明の前提として免責に該当するようなことはほとんど、戦争を除けば宇宙では起こらないと言い切っているとすると、そこがニュートラ

ルになればどちらにしても結局同じ。堂々めぐりは変わらない。

ただ、概念的には免責事由に入っておれば実施者に責任が帰属しないので、今の考え方、間接補償という考え方に立てば、そこに国の補償が行くことはないので、それがなくなると逆に保険のカバレッジは戦争まではカバーしてくれませんので、その部分に関してゼロ円の補償の可能性が出てくるという。

下村委員 ほとんどこの話が理解できないのであれなのですけれども、免責というのは保険の免責のことを言われているのですか。国の補償ですか。

鎌田座長 損害賠償請求権自体が生じない。

下村委員 その場合に、被害に遭われた方はどうなるのですか。そのところがよくわからない。

奥野参事官 いわゆるここで言う免責という事象が起こった場合に関しては、通常の洪水だとか台風と同じような考え方になりますので、直接それに対しては。

下村委員 被害者が運が悪かったねという話になるわけですか。わかりやすく言えば。

奥野参事官 保険の免責というのはむしろこういった議論をするときは、保険会社が危険負担として引き受けてくれる範囲ですので、今、申し上げたように民事上の免責という考え方に立てば、その被害というのは特定個人に責任が帰属しないので台風だとか、天災と同じような形で、その財産補償というものを損害賠償はどこにも帰属しないという領域です。保険の免責は逆に一般事業者にやった上で保険が払ってくれる範囲ですので、違う議論です。

櫻井委員 そうすると今の議論は、事業者が免責される場合には国家補償もないという前提で考えるということですね。そこは特約みたいなのはなしということですね。

奥野参事官 そういう考え方で、それは先ほど申し上げたように間接補助を前提とします。

櫻井委員 そうすると災害と同じという話になってくると、災害のほうも論理的には説明がしにくい立法状況にあって、自然災害で国民が何か被害を受けたという場合に、基本的には何ら補償はされないというのが伝統的な考え方だと思います。救済という観点はもちろんあるのですが、基本的に、雷に当たって1人の人が死んだらそれっきりなのです。だけれども、一定のエリアの人たちが一定規模以上の被害を受けると、被災者を救済すべきだという被害者救済的な観点が出てくるので、その議論というのは、全体としては論理的には説明できなくて、むしろその時々々の社会通念といいますか、かわいそうだから助けたいと思うかどうかということに基本的にはかかわってくるという理解になるのだと思います。

よくわからないですけれども、今の議論を前提にすると、とは言え事業者からすると無過失責任も結構きつく感じるはずでして、しかし、免責があったほうが何となく心理的には安心する。通常の仕組みの中に乗っかっている。それは斟酌すべき要素ではないと言えないので、そういう意味から言うと免責事由が恐らくはあったほうがいいのだけれども、では被害者はどうなるのかという話になりまして、その点については、それは理屈のつけ方だと思うのですけれども、本当は何らかの救済措置はあったほうが好ましいということになるわけで、そうすると補償のところで一切ないという前提で考えるのかどうかというのも少し考えようなのかなという気もしますが、いずれにしても余り起こらないという前提で考えているので、国側の補償が理屈はどちらの補償契約でカバーするのかしないのかというのはありますが、そこは何か実は両方認めてあげるといいですか、免責事由を認めつつ、何かしらの補償的なものがあるというのが多分一番好ましい答えではないかと思いますが、そんな感じですかね。

奥野参事官 はい。ただ、なかなか難しいのは免責事由が想定されているような戦争災害ですとか、そういった事案に関しての被害者に対していわゆる災害救済だとか、その枠組みで補償するというのは極めて厳しい議論ですので、今までの政府側の基本的な考え方は、その場合の補償というのは、そちらの戦争時の被害者の救済等の枠組みの中で包含して対応すべきであって、こちら側からのアプローチに関しては間接補償というものも軸にしないと、若干今のところの議論をやってしまうと、そもそもの災害時の財産補償の国の政策のあり方に踏み込んでしまって、宇宙活動法の損害賠償制度で取り扱うにはやや高尚過ぎる論点になるのではないかと。ただ、御指摘のとおり国の補償契約の中でどこまでカバーするのかという観点と、そういった観点があるならば免責の範囲をより合理的な範囲で、より限定するという考え方も。

下村委員 政策判断からこうだという枠組みが明示されて、それに対して法的にどうかという論議をする手順が私はよろしいのではないと思うのですが、例えば先ほどのような話だと免責ということになっている。補償はされない。でも被害があった人はそれでは済まないものだから裁判が起こる。そうしたときにちゃんとそこは何と言いましょか。例えば不毛な裁判がずっと続いて、どちらも困ってしまうなんてことになるのかという、そういうことを思います。

それから、事業者が先々もどれだけのリスクがあるか、計算もできないということになってしまうと、要するに事業者のマインドが委縮してしまって、下手をしたらいなくなってしまうかもしれない。そういうことも心配をするのです。その辺もよく斟酌していただいて、政策判断をまずやっていただくのがよろしいのではないかと思うのですが、言い過ぎですか。

小宮宇宙戦略室 よろしいと思います。

鎌田座長 戦争はやむを得ないと言えばやむを得ないと思うのですけれども、天災地変の直接の被害の問題ではなくて、天災地変に起因してロケットが爆発したとか、それによる被害ですから、そこはある程度カバーしなければいけないだろうという感じがしています。

下村委員 天変地異でロケットが落ちてしまった。余り想定しにくいのですけれども。

奥野参事官 恐らく議論として戦争に関しては措置した上で、いわゆる異常に巨大な天災地変といたしましても、市中の保険については、それは白井委員がお詳しいと思いますが、恐らく噴火地震免責がついています。ありませんので、保険は引き受けてしまうので、免責事由から外したらむしろ保険がカバーしてしまうので、そういう意味では被害者側の利益を極大化しようとするれば、保険の免責事由の中に噴火だとか地震だとかはありませんので、そういう意味ではミニマム。宇宙活動に係る個別の事象としていわゆる特殊な不可抗力でもって免除すべきような異常な巨大な天災地変というものが想定されないという点で、それを落として社会的動乱のみに限定すれば、恐らくその部分は保険がカバーしてくださる。現状の保険市場はそういう理解で。

白井委員 今のところ、賠償責任保険は「非常に例外的に異常」であろうとなかろうと天災をカバー対象にしています。ただ、この背景には、多分皆さんご理解のとおり、起こらないと思っている、ということがあって、1回事故が起こったら免責になる可能性は十分にあります。なのでそういう意味では将来的な安定性という点でいえば、余り安定していないかもしれません。

諸外国、特にフランスの制度だけしか調べたことはありませんけれども、フランスの制度では、天災は保険でカバーされるから事業者を免責にしなくていいと政府側が考えたということではなく、アリアンススペース側が免責化の要望を行わなかったと聞いております。結局、保険のカバーがあるのであれば免責にしなくていい、という判断もあり得ると思います。

非常にテクニカルで細かい話をするかどうか迷いながらお話を伺っていたのですけれども、これを設けるという前提に立ったときに、多分これから政府の中で誰かが気がついて指摘するかもしれないという小さい問題が2つあります。1つは責任集中との関係です。事業者免責となる事態そのものが考えにくいのですが、事業者免責となる事案が起こったときは、責任集中は多分適用できなくなる。となると責任集中によって実現しようとしている産業振興の側、部品メーカーなどを守ってあげるという趣旨が、事業者免責を導入することによって少し薄まってしまう。それでもそうするしかないという判断もあるでしょうけれども、理論上はそうなるという点です。これが1つ目です。

もう一つは、宇宙の場合には無過失と過失の二層構造になっているので、無

過失責任のフィールドに起こったことではあるけれども、実は過失もある、という場合も含めて免責するわけです。過失責任のフィールドにも事業者免責を導入するのか、しないのか、その前提についてはちょっとわからないのですが、もし導入しないのだとすると逆転が起こる可能性があります。

このような2つの非常にテクニカルな問題があるかなと思いながらお話を伺っていました。無過失責任について事業者免責を設ける、あるいは過失責任のフィールドにもこの事業者免責を適用するのかどうか？ 普通はかけないですよ。

奥野参事官 かけないのではないかと。ただ、無過失の部分は全体に責任集中しようがしまいが、地上損害に関しては免責がかかっているんで、恐らく責任集中する者が免責になっていけば、ほかの当事者も地上損害に関しては免責になる。無過失責任において免責になって、その後で責任集中しているんで、今の考え方だと地上損害は無過失で、かつ、例えば戦争の場合は免責になるとなれば、責任集中しなかった者も恐らく免責になる。ただ、そういう書き方をした以上は、多分宇宙軌道損害に関しては一切特例を設けていませんので、軌道損害の準拠法がどうなるのかもよくわかりませんが、ただ、免責も指摘がないので、そこは通常の故意過失という考え方になって、一般的にそこまで特殊な不可抗力で故意はともかくとして過失が立証できるのかというのを考えたことは。

白井委員 そうか。事業者免責というときには打ち上げ実施者という1社だけではなくて、関係するすべての会社を免責にしようという趣旨で書かれているのですね。

奥野参事官 文言はいろいろなパーツを組み合わせて一貫的に整理しますが、考え方としては無過失責任に免責条項を置いて、かつ、その中でも特にというものがあります。

ただ、御指摘のとおり原賠法と同じような書き方をすると、あの場合はその損害に関しては何々に集中するとくくってしまっただけで免責をかけているので同じような効果が出るかもしれないので、条文を起こすとき上手に書かないと、条文を起こすときにこれに書いているとおり条文を起こすと御指摘のように解釈されるのかもしれないので、そこは条文を起こすときにテイクノートして整理しておきます。

小塚委員 今、白井さんがおっしゃった、前半の点については今の事務局の整理のとおりだと思いますが、要するに宇宙活動法における損害というもののうちの地上部分については、責任原因規定自体が打ち上げ事業者のところに対してしかかからないので、それを免責にすれば誰も責任主体がないということでそれはいいと思うのですが、後半の軌道上損害は、例えば天災地変なら天災

地変と過失が競合するという場合はあり得るので、天災であれば過失が認定されることはまずないだろうという想定は安易だと思うのです。

奥野参事官 ただ、たしか自然損害が欠いた分、斟酌できる。

小塚委員 斟酌というか、要するに過失と損害が発生したことについての因果関係をどう見るかという問題で、要するに何割かの寄与率でもって実際に損害に寄与しているわけです。それは因果関係が中断したというように見てしまうことができるのか、それとも一定の割合で因果関係が残るのかという話が出ます。そういう意味で言うと、白井さんがおっしゃる逆転がないとは言えないのです。

ただ、その責任集中をとらないことも含めて特例を一切設けないとした以上は、それはやむを得ないのではないかと。つまりそこにはまさに産業政策的な配慮を働かせる必要がないと判断してしまいましたので、そこは受け入れるしかないのではないかと思いますけれども、説明の仕方として過失による責任がその場合、発生しないとは言えないと思います。

鎌田座長 私もどちらかというところ過失と天災地変が競合して事故が起きたときには、このような天災地変を理由とする完全免責はないのではないかと、過失による事故だとむしろ認定するのではないかと思います。道路の落石事故とか何かは、道路の設置管理の瑕疵と天変地変の両方が競合することがありますね。

櫻井委員 違うところで大した話ではないのですが、万が一という言葉がよく出てくるのですが、これは日本語としては使いたくなるのですが、今となつては、使わないほうがいいです。何力所かあるので、しかるべき表現に変えていただいたほうがいいと思います。

それから、国の補償の2案目の助成措置については、それにしても真つ当な選択肢として出す以上、もう少し書き込んだほうがいいと思います。よろしくお願いします。

白井委員 少し前に話題になった打上げ関係者に対する求償権の制限のところですけれども、私はこの方針でいいかなと思っています。方向としてはいいと考えた上でのコメントなのですが、実際にこれは多分、法律どころかその前の最初のレポートでは、主語を「打上げ実施者」からにしてしまうと適用範囲が狭くなってしまうのではないかと。求償権は打上げ実施者から1層、2層、3層とずっと下に行くわけです。フランスの宇宙活動法では、そうした関係者は請求されないという書き方にしているので、下請の下請けの下請けであろうと請求されることはない。そう書いたほうがいいだろうと思います。

あと、やはり先ほど議論に出ていましたが、何で私法というか私的自治の世界まで踏み込んだほうがいいのかということ、小塚先生が御紹介された求償権放棄が市場慣行化しているという点と絡むのですけれども、これは第1層、第2層

と下がっていくところに問題があるのです。上ではしっかり求償権放棄しても、そこからさらに下にいくと、同じ内容を徹底できないということがあります。フランスでは、アリアンススペース社がこれを法律に入れてくれとむしろ要請したのだと聞いておりますけれども、やはり不徹底が怖いのです。プライム契約には書かれていても、下に行くとそんなことは全然書いていないから、結局どこかで穴があいてしまって、求償権相互放棄が役に立たなくなってくるおそれがある。それなのでわざわざフランス宇宙活動法はデフォルトで求償されない。求償権が行使されないと入れています。

そういう効果は日本でもあるのだろうかという気はいたします。これはメーカーのプライムの方々にとっても、それを自分と直接契約関係にない、さらに下の階層まで全部浸透させるというのは相当難しいのではないか。これは法律事項ではなくて実務的な話ですけれども、そういう観点もあるというのを考えると、デフォルト＝求償なしは入れておいたほうがいいのかと私も今、考えながらお話を伺いました。

鎌田座長 てっぺんからおりてこないのに途中から求償が始まるという事態も、なかなか想定しにくいことは想定しにくい。

白井委員 結局、下請けの下請けの下請けぐらいの人がいきなり衛星のメーカーさんを訴えたとするに、これはホールドハームレス条項によって、結局お互いに補償し合うのですけれども、ただ、少なくとも請求行為は起こってしまうし、その下請さんにとっては別に請求してはいけない理由は何もないのです。ということもあってむしろ法律で原則をひっくり返したと私は聞いております。

奥野参事官 趣旨としては相互放棄のような形で書いたほうがいい。

白井委員 相互放棄をデフォルトにすることで、フローダウンと言われていく浸透を自動的に行わせるという政策立法目的だと思います。

鎌田座長 決めておいてくれれば、優越的地位の濫用とかも言われなくて済むということもありそうですね。

大体よろしいですか。ほかに特になければもう一つ御議論いただいたほうがいい項目があるので、次に移りたいと思いますけれども、よろしいでしょうか。

その他の議題として、事務局から御報告、御説明をいただければと思います。

奥野参事官 本日、お手元に置いております資料として、参考資料として「宇宙活動法における許可制度の概要について」という紙を置いてございます。こちらにつきましては以前にお諮りしたペーパー等に関しまして表現ぶり、例えば射場、射点の関係の表現ですとか、そういった表現ぶり等を修正した形のを参考資料という形で机上に配付させていただいております。この点につきましても今後こういった内容と関係各所と調整した上で取りまとめ、最終的に

は一体的な形としてお諮りした上で、1つの成案という形でしてみたいと思います。

本日、お時間等もございますので、こちらのほうも御確認いただいて、問題点等あればこちらの資料1と同様に御指摘だとかいただけましたら、適宜事務的に今後修正してまいりたいと思いますので、一度お目通しいただければと考えております。

以上でございます。

鎌田座長 特に留意点みたいなものがあれば。

奥野参事官 特に追加的に前回の説明に比べて大きく変更した点はございませんので。

鎌田座長 よろしいですか。

それでは、許可制度のほうは大体こういう内容ということですし、損害賠償制度のあり方についても、今日頂戴した意見を踏まえて事務局で少し整理をしていただくということによろしいでしょうか。

小塚委員 お時間があるようでしたら少し。先ほどの文書に戻るのですが、損害賠償制度の話の書きぶりのことで、アリアン宣言から背景を書き起こしておられますが、現時点でこの文書をつくるとなると、国連総会で国内立法に関する勧告決議を行ってありますね。そういう情勢が生じている。そういう意味で要するに条約担保法をつくるということがそれぞれ国際スタンダードになっているというような動きはお書きいただいたほうがよいのではないかと。

それから、フランスの問題についてもアリアン宣言の歴史的な80年のものだけを取り上げるというのではなくて、活動法になっているということも含めて、現状の国際的な相場観というものがこういうもので、それに見合った法律をつくろうとしているのだというあたりが書き込んでいただいたほうがいいのではないかと。また、それはなぜ今のJAXA法の21条、22条だけでは足りないのかということの説明にもなりますので、アップデートしていただいたほうがいいのではないかと思います。

鎌田座長 よろしいですか。その点も含めまして本日の意見を取り込んだ形の報告書素案を作成してまいりたいと思います。その作成の方法等につきましては私と事務局に御一任いただければと思いますが、よろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

ありがとうございました。

予定の時間より早いのですが、以上をもちまして本日の議事は終了とさせていただきます。次回開催その他について事務局から説明をしてください。

奥野参事官 次回につきましては、そういった形で御相談させていただいた

形の報告書等を検討したいと思います。具体の次回開催日程につきましては、追って事務的に調整させていただきたいと存じます。

鎌田座長 それでは、本日の会合は以上で閉会とします。どうもありがとうございました。