

宇宙法等検討会とりまとめ文書(概要)

2008年11月
外務省国際科学協力室

I. 背景

宇宙条約第6条により、宇宙空間では、政府機関の活動であれ非政府団体の活動であれ、国が国際的責任を有することになっており、非政府団体の宇宙活動に対しては国の許可と継続的監督が必要とされている。

また、近年の民間による宇宙活動の本格化や将来の宇宙活動の多様化を見据え、宇宙条約や他の宇宙関連条約を担保するための国内法策定が必要となってきた。平成20年5月に成立した宇宙基本法第35条には「宇宙活動に係る規制その他の宇宙開発に関する条約その他の国際約束を実施するために必要な事項等に関する法制の整備を総合的、計画的かつ速やかに実施しなければならない」と規定されるとともに、附帯決議により、宇宙基本法施行後2年以内を目途に右法整備を行う必要性が規定されるに至った。

かかる背景の中、平成18年度から平成20年度までの3年間にわたり産学官の専門家及び有識者の参加を得て、主に宇宙諸条約を遵守するとの観点に限定して、宇宙活動法の策定に際して留意すべき事項を整理した。

II. 結果概要

将来の宇宙活動を見据え、国内的及び国際的に考え得る法的課題点を列挙し(平成18年度)、これらの課題の中からテーマを絞り、現状の宇宙諸条約実施の為に国内法制の整備が望まれる事項に関して議論を行った(平成19~20年度)。結果、とりあえず以下の方向性を得るに至った(詳細別添)。

その結果、国際的義務の遵守のため、我が国として宇宙活動法を策定する際に留意すべき点について意見につき、以下のとおり事務局よりとりまとめられた。本検討会の議論を踏まえ、然るべく今後の検討に反映されることを期待する。

1. 政府の許可、監督

政府による許可及び監督の対象となる宇宙活動の範囲をどのように定めるか、国の許可・監督による規制、民間事業者による事業促進の両面をいかに調和させるか等が重要な検討課題。

2. 宇宙物体登録

宇宙物体登録の法的意味(条約上の管轄権等)を十分考慮した上で登録対象となる宇宙物体の範囲を検討することが重要であり、「機能物体」以外の宇宙物体(ロケット上段等)を登録対象とするか等が検討課題。今後、日本の国益に沿った形での国内の登録制度の議論が必要。

3. 宇宙損害責任及び宇宙救助返還

宇宙損害責任に関しては、我が国の被害者救済の観点からの手続き・補償策等の検討や、我が国が打上げ国である場合において外国に被害を与えた時の政府による補償措置の考え方・手続き等が重要な検討課題。

宇宙救助返還に関しては、非政府団体への義務や自治体への国家補償の考え方・手続き等の検討とともに、「打上げ機関」の定義付けや他の国内法令との関係への留意が必要。

(注)とりまとめ案は、構成員の個人的な見解を列記したものであり、関連府省や関連企業等の今後の対応を拘束するものではない。

(了)

宇宙法等検討会とりまとめ文書

2008年11月
外務省国際科学協力室

I. 背景

宇宙条約(1967年発効)第6条によると、宇宙空間では、政府機関の活動であれ非政府団体の活動であれ、国が国際的責任を有することになっており、非政府団体の宇宙活動に対しては国の許可と継続的監督が必要とされている。

宇宙条約作成時は、宇宙活動を行う主体は主に政府機関だった等の背景から、宇宙条約は国の国際的責任や許可・継続的監督義務の態様について詳細な規定を設けていない。しかし、民間事業者によるロケット打上げ、通信・放送等の衛星事業の増加、宇宙旅行等、近年の民間による宇宙活動の本格化や将来の宇宙活動の多様化を見据え、国の責任・義務の態様も複雑な対応を迫られている。また、国際連合宇宙空間平和利用委員会(COPUOS)においても宇宙諸条約の問題点に関する議論が本格化している。

我が国は、条約遵守の観点から閣議口頭了解と関係省庁申し合わせで国内措置を担保してきた。しかし、右の状況を受け、宇宙条約や他の宇宙関連条約(宇宙物体登録条約(1976年発効)、宇宙損害責任条約(1972年発効)、宇宙救助返還協定(1968年発効)を担保するための国内法策定の必要性についての指摘がなされるようになった。

更に、平成20年5月に成立した宇宙基本法第35条には「宇宙活動に係る規制その他の宇宙開発に関する条約その他の国際約束を実施するために必要な事項等に関する法制の整備を総合的、計画的かつ速やかに実施しなければならない」と規定されるとともに、附帯決議により、宇宙基本法施行後2年以内を目途に右法整備を行う必要性が規定されるに至った。

かかる背景の中、平成18年度から平成20年度までの3年間にわたり産学官の専門家及び有識者(別紙)の参加を得て、主に宇宙諸条約を遵守するとの観点に限定して、宇宙活動法の策定に際して留意すべき事項の整理を行った。

(論点)

1. 政府の許可、監督

- (1) 許可及び監督の対象となる非政府団体の範囲
- (2) 許可及び監督の対象となる活動、要件

2. 宇宙物体登録

- (1) 登録の法的意味
- (2) 「宇宙物体」の範囲
- (3) 登録国と打上げ国の関係

3. 宇宙損害責任及び宇宙救助返還

- (1) 我が国において国民等が被る損害についての請求
- (2) 我が国が外国等に与えた損害につき賠償
- (3) 我が国が打上げた宇宙物体により我が国国民が損害を被った場合の損害賠償
- (4) 宇宙救助返還義務

II. 結果概要

将来の宇宙活動を見据え、国内的及び国際的に考え得る法的課題点を列挙し(平成18年度)、これらの課題の中からテーマを絞り、現状の宇宙諸条約実施の為に国内法制の整備が望まれる事項に関して議論した(平成19年度及び平成20年度)。その結果、国際的義務の遵守のため、我が国として宇宙活動法を策定する際に留意すべき点について出された意見につき、以下のとおり事務局によりとりまとめられた。本検討会の議論を踏まえ、然るべく今後の検討に反映されることを期待する。

1. 政府の許可、監督

民間の活動主体や活動の増加に伴い、宇宙条約第6条に基づく政府の許可、継続的監督の対象(主体、活動)も多岐にわたることが想定されるところ、国内規定をどのように定めるかに関して議論。具体的には、以下(1)(2)の論点を設定し、各国の国家実行、我が国の実行を踏まえ議論した。

諸外国では、各国の国内法によって内容は様々ではないが、政府の免許取得の対象となる主体(自国民、自国内で活動を行う外国機関等)、活動内容(ロケット打上げ、衛星運用、宇宙空間における活動等)、許可後の監督の態様(免許の終了、取消し等)について規定がなされている。また、我が国では、JAXAの射場からのロケット打上げに関し、宇宙条約第6条の要求事項はJAXA法により担保されている。また、ロケット打上げ計画等に対し宇宙開発委員会の安全審査が行われている。

本検討会で提示された意見を列挙すると以下のとおり。宇宙活動法の整備に当たり、政府による許可及び監督の対象となる宇宙活動の範囲をどのように定めるか、国の許可・監督による規制、民間事業者による事業促進の両面をいかに調和させるか等が重要な検討課題。

(1) 許可及び監督の対象となる非政府団体の範囲

・日本の私人が海外で宇宙活動を行う場合(海外領域での宇宙活動、公海上での打上げ、海外の打上げ事業者への打上げ委託等)、活動する外国領域の国内法によりライセンスが必要な場合がある。この場合、各国国内法への抵触や競合に対する検討が必要となる。

(2) 許可及び監督の対象となる活動の範囲

・単に宇宙空間を通過するのみの弾道ロケット(観測用ロケット、実験用ロケット等)の打上げ許可・監督をどのように扱うか等、政府による許可及び監督の対象となる宇宙活動の範囲の決定が必要。宇宙条約では、「宇宙活動」や「打上げ」の定義が不明確であるため、国内法での担保が必要となる。

(3) その他

・第6条の「国の許可及び継続的監督」の解釈(国の義務を定めたものか、専属的な権原を定めたものか。後者の解釈であれば他国との競争において有利な法を定めればよい)に関しては、前者、つまり領域国の一定の責務と捉えることが適当。その意味で国の許可及び継続的監督の制度を罰則も含め設けるべき。

・政府の許可及び監督の対象となる活動、要件を制定する際は、テロ対策、軍事転用

の活動に対する規定の必要性も検討すべき。

- ・規制だけでなく、民間の活動を支援すべく産業促進についても宇宙活動法等に盛り込むべきで過度の制約は避けるべき。
- ・今後、民間の宇宙活動が本格化することに鑑みて、許可及び監督を行う主管府省の整理をすべき。
- ・立法の前提となる基本的考え方として、民間宇宙活動に対する国、JAXA等の責務と立場(特に、国(又はJAXA)が打上げの安全確保を自ら実施すべきか、またその根本思想等)を明確化すべき。

2. 宇宙物体登録

宇宙物体登録条約に基づく登録について、我が国はどのような考え方の下で、いかなる場合に、いかなる態様の宇宙物体を登録すべきかに関して議論。具体的には、以下(1)―(3)の論点を設定しつつ、各国の国家実行、我が国の実行を踏まえ議論した。さらに、右を踏まえ(4)宇宙活動法に明示すべき事項についても議論した。

諸外国では、各国の国内法によって内容は様々ではないが、国内法において登録対象、登録簿の設置、登録簿の記載内容、国連への登録内容等について規定がなされている。我が国では、関係省庁は、宇宙物体登録条約を踏まえた関係省庁申し合わせに基づき、所定の様式に基づき人工衛星の登録簿を作成し、作成後に文部科学省に当該情報を通報した上で、外務省が国連事務総長に登録情報を提供している。

委員会で提示された意見を列挙すると以下のとおり。宇宙活動法の整備に当たり、宇宙物体登録の法的意味(条約上の管轄権等)を十分考慮した上で登録対象となる宇宙物体の範囲を検討することが重要であり、「機能物体」以外の宇宙物体(ロケット上段等)を登録対象とするか等が検討課題。今後、日本の国益に沿った形での国内の登録制度の議論が必要。

(1)登録の法的意味

- ・物体登録は、損害を受けた国が加害国を特定する際に使う面と、宇宙条約第8条に基づき登録国が宇宙物体に対し管轄権かつ管理の権限を有するという面がある。
- ・宇宙空間の移動体が領域空間内に社会生活を持たない状態では、義務を負う側面が強い。
- ・物体登録をしない場合も宇宙条約第6条における「自国の活動」にあたることから、登録をせずとも管轄権・管理権を持たないとは言えない。但し、第三国への対抗要件として考えた場合、不動産の登記のように、物体登録に意義を見出すことができる。
- ・宇宙条約第7条により打上げ国が損害責任を負うため、物体を登録するか否かは損害責任を負うことと関係しない。
- ・宇宙条約第6条及び第8条の解釈から、当該条約上の管轄権とは、立法管轄権や執行管轄権の意味合いを含んでいる。
- ・宇宙条約第6条の関係当事国と同条約第8条の登録国が異なる場合、管轄権・管理権が競合する場合があるため、事実上の執行管轄権が移行した場合には物体登録の変更が必要となる。
- ・他国に衛星の打上げを委託した実施した場合、仮にその打上げを行った国が衛星

の登録をしてしまうと、当該国に実効的支配を意味する管理権まで付与することになる点に留意すべき。

・保護法益を検討した上で管轄のルールを検討すべき。

(2) 「宇宙物体」の範囲

・「宇宙物体」の範囲は、損害賠償にも密接に関係するため慎重な議論が必要。現状では、法的に宇宙物体を定義づけることと、責任問題が生じた際に宇宙物体の所有国を科学的に解明することは別問題である。

・「宇宙物体」の範囲は、打上げ国の定義及び登録すべき「宇宙物体」の範囲をどのように考えるか等の条件を検討する必要がある。

・現状我が国は機能物体のみを登録しているが、機能物体以外の物体(ロケット第2段等)の登録の現状を確認する必要がある、ミッション終了後の物体や宇宙空間に分離された物体の登録の必要性についても検討すべき。

・ロケットが宇宙物体に当たらないとの解釈が一般的であるものの、条約上の解釈としては困難であるため、明示的に登録対象からロケットを除外するのは困難。打上げロケットは一定の機能を有していることから、機能物体にロケットが含まれないとの解釈は困難であるため、機能物体の用語の利用にも留意すべき。

・登録すべき宇宙物体の範囲に打上げロケットを含める場合、

一物体のモニタリングが必要なケースが想定されるが、物体のモニタリングを民間で行うことは予算面からも厳しいため、その際は、政府がモニタリングを行うべき。但し、現在、日本政府によるモニタリングを実施しておらず、その実施は極めて困難であると想定されるところ、日本政府によるモニタリングの必要性については十分な検討が必要である。

一登録各々の項目の記載意義やロケットの上段の落下時期が分からない等、塞務上かなり困難が生じると考えられることから、必要性に関しては十分に検討を行う。また、海外のロケットを利用した場合の登録は非常に煩雑であるため、基本的には衛星のみを登録するのが望ましい。

(3) 登録国と打上げ国の関係

・条約上は、打上げ時に「打上げ国」に含まれない国は「登録国」になり得ないが、将来的には軌道上での衛星の所有権移転等も増えると考えられることから、将来を見据えた「登録国」の考え方とすべき。国際的にも、事後の慣行で事前の明示的な条約の考え方を変更することは可能であり、国内法を策定する際は、現実に併せた規定を検討すべき。

(4) その他、宇宙活動法に明示すべき事項

・宇宙物体登録の義務が民間の宇宙活動について過度の負担にならないよう配慮が必要となる。

・人工衛星登録簿を管理する一元的な行政組織を、法律上明記すべき。

・国際条約遵守の観点で打上げを把握する必要があることから、打上げを行った者に対する所管官庁への通知義務を、法律上明記すべき。

・登録を義務づける主体の適用範囲を明確にすべき。国外で日本国民や日本企業等が打上げる場合、日本国内で外国人や外国企業等が打上げる場合等様々な形態

があることから、例えば「当事者間の合意によって他国から登録する場合はこれを除く。」といった文言を記載することも一案として考えられる。

- ・登録制度自体が国際的に非常にフレキシブルであり、各国の自由度に任されている点が多いため、国内法を設ける場合は、日本の国益に合致する形で政策判断によって検討すべき。

3. 宇宙損害責任及び宇宙救助返還

世界的にも事故例は少ないものの、今後日本の近隣国を始め宇宙関連活動が本格化することを鑑みると、宇宙損害及び宇宙救助返還に関する国内法令の整備の必要性が高まっているところ、以下(1)～(4)の論点を設定、各国の国家実行、我が国の実行を踏まえ議論を行った。

宇宙損害責任について、諸外国では、各国とも国内の宇宙活動法において、打上げ前にロケットの打上げ者に保険への加入を義務づけており、なかでも米国、韓国、仏等では、保険金額の上限の超過分に関しては政府が賠償負担を肩代わりし、または賠償責任を自ら負うことを国内法で明記している。我が国では、JAXAによるH2Aの打上げについては、主務大臣告示により200億円の保険への加入を義務づけており(ロケットの機種毎に保険限度額を設定。)、損害が200億円を超える場合にはJAXAが国の予算措置を講ずることとなっている。

宇宙救助返還について、諸外国では、具体的に法制度として規定されている国はロシア、韓国のみで、法制度を設けていない国が多くを占めている。我が国も法制度を設けてはいないため、法律事項の必要性を認める場合には、今後何らかの法令整備を行う必要がある。

本検討会で提示された意見は以下のとおり。国内活動法の整備に当たり、宇宙損害責任に関しては、我が国の被害者救済の観点からの手続き・補償策等の検討や、我が国が打上げ国である場合において外国に被害を与えた時の政府による補償措置の考え方・手続き等が重要な検討課題である。また、宇宙救助返還に関しては、非政府団体への義務や自治体への国家補償の考え方・手続き等の検討とともに、「打上げ機関の定義付けや他の国内法令との関係への留意が必要となる。

(1) 我が国において国民等が被る損害についての請求

- ・被害者の範囲確定については、疑わしき者は被害者として扱う方が望ましい。
- ・宇宙損害責任条約を我が国が承認するに当たり、その国内措置として「被害者は、科学技術庁(当時。以下同じ。)に損害の届出を行うことができる。科学技術庁は(中略)被害者が裁判等により自ら損害賠償の請求を行う意思を有していないことを確認する」となっているが、無回答の被害者については、政府が請求する旨を関連法令に明示した方がよい。
- ・外国からの賠償額があまりに低い場合は、日本政府による補償を行うべきで、必要に応じて特別立法を行うべき。但し、日本政府による補償の在り方については事前に検討すべき。
- ・権利・義務関係や損害問題が生じた際の責任の所在を明確化するためにも、今後国際会議の場での諸外国の法令のハーモナイゼーションが必要となる。

(2)我が国が外国等に与えた損害についての賠償

- ・打上げ射場を提供した者、積極的な関与によって経済的な利益を得ている者等、行為者でなくとも打上げを行う者になりうる。
- ・我が国の国内法で打上げを行う者をどう定めるかは、他国の国内法の動向も踏まえて検討する必要がある。
- ・損害責任には、国内法上の損害責任と損害賠償責任条約に基づく国家責任としての損害責任があるため、両者の整理が必要となる。
- ・打上げを行う者に対し無過失責任を負わせるか否かは、我が国の政策的な問題となる。複数の責任主体がある場合は、このような問題の法律への規定が可能であれば明記すべき。
- ・無過失責任については、現行法(原子力関係法等)との関連が議論の開始点として適切。
- ・仮に無過失責任を負うならば、被害が甚大となった場合の事業存続が困難であるため、打上げ事業者としては現行のスキームは残してほしい。
- ・また、民間(非政府団体)が打ち上げ主体の場合、政府から当該団体への求償のあり方(範囲、手続等)についても明確化する必要がある。
- ・政府による補償限度額を規定すると、国が支援しない場合、被害者は限度額までの救済で妥協せざるを得ないが、日本の場合、憲法上の財産権の制約に当たる可能性があるため留意が必要となる。
- ・補償期間や損害補償額が限定される場合、被害者が保険による補償を受けられない可能性もあるため、賠償能力の政府による確認体制が必要となる。
- ・再突入まで含めて元の「打上げ国」とするか、再突入を許可した国のみを「打上げ国」とするか。
- ・共同打上げ国となる場合には、どちらが「義的に賠償するか、過失の割合により責任を分担する等の合意が考えられるが、予め共同打上げ国間の合意により定めるといったルールを規定すべき。
- ・共同打上げの場合は、何らかの合意が文書等でなされることが前提であるから、政府による右の把握が必要。
- ・領域外における自国民の所有するロケットの打上げを許可すると「打上げ国」と見なされる可能性があるため、留意が必要。

(3)我が国が打上げた宇宙物体により我が国国民が損害を被った場合の損害賠償

- ・我が国が「打上げ国」である場合において、当該宇宙物体により我が国の国民が損害を被った場合には、国際法は関係せず、民法と国家賠償責任法等が適用される。
- ・日本国内での被害者が外国人であった場合には国家賠償法上第6条の相互保証主義の適用が不可能な外国人に対して無過失責任で損害賠償することが相応しいかとの論点がある。但し、相互保証主義に関しては関係者からの批判が多いため、国際法上の国家責任を履行するかどうか慎重に判断すべき。
- ・我が国の国民が我が国の宇宙物体により損害を被った場合に過失責任に基づく賠償を受けることができるとすると、外国等が我が国の宇宙物体により損害を被った場合に無過失責任に基づく賠償を受ける扱いと異なるため注意が必要。
- ・国民と外国等の間で賠償責任に差が生じ、国民が外国等よりも賠償を受ける条件が厳しくなる事態は避けるべきであり、被害者保護の観点から無過失責任を法律で

担保すべきである。

- ・政府に安全管理義務があると整理すれば国家賠償法の適用範囲が広がる。逆に打上げ事業者が安全管理も含めて責任を負うとするならば、政府の審査に注意義務違反がない限り政府が責任を負うことはないと考えるが、これらは今後の論点。
- ・日本の宇宙産業のためを考え、一定の免責事由と損害賠償額の上限を検討する方が重要。
- ・海外での打上げや国内でも政府の管理外の射場での打上げでは、日本政府が責任を負うのは現行法では困難であり、立法論としても留保が必要。
- ・民間主体の打上げ事業者と衛星所有者のどちらか一方が免責となる場合、他方が責任を負う可能性は残っており、被害者が衛星所有者に損害賠償請求することは防げないため、責任対象を限定すると、反って責任の対象者を広げる可能性がある。
- ・宇宙活動の責任とは関係なく設計ミスをしていた場合には製造者としての責任を負うことになり、製造物責任法では、過失の有無に関係なく欠陥があった場合に責任を負うことになる。
- ・他方、打上げの責任について特別規定を置き、それに製造物責任を吸収させることで、製造物責任法は適用しないという立法も考えられる。

(4) 宇宙救助返還義務

- ・非政府団体への義務に関して、遺失物取得法に罰則がないため、届出の義務を規定する必要がある。
- ・我が国の国内法が、救助返還協定により外国に無償で返還するという趣旨と一致するかどうかは確認の必要がある。遺失物が宇宙物体の場合は、無償で返還する旨の特別法を設ける必要があるかもしれない。
- ・国際的には政府が返還すべき義務を負う立場から国民に対して関連情報を適切に開示する必要がある。
- ・救助返還義務の対象としてデブリが含まれるかどうか今後検討が必要。
- ・自治体が費用を負担した場合の自治体への国家補償について海洋汚染の前例が参考になる。自治体が撤去作業を行った場合に、政府として右費用を無視できないが、今後の立法は検討課題。
- ・宇宙救助返還協定では、宇宙物体等の返還先が「打上げ国」ではなく、「打上げ機関」となっているため、国内法令による「打上げ機関」の定義付けが必要となる。
- ・出入国管理法との関係に留意すべき。
- ・救助返還協定には打上げ国の要請なしに日本が落下物を撤去した場合に、打上げ国に対して撤去費用を請求する規定がない。他方で、右協定には、打上げ機関が落下領域に侵入して作業することを可能とする規定があるため、安全保障の観点から救助返還協定には問題がある。

(注)とりまとめ案は、構成員の個人的な見解を列記したものであり、関連府省や関連企業等の今後の対応を拘束するものではない。

(了)

構成員一覽

氏名	主要現職
小菅敏夫	デジタルハリウッド大学教授
青木節子	慶應義塾大学総合政策学部教授
中谷和弘	東京大学大学院法学政治学研究科教授
小塚莊一郎	上智大学法学部教授
	UNISEC (University Space Engineering Consortium) 事務局長
	アンダーソン毛利友常法律事務所 弁護士
	スカパーJSAT株式会社 経営戦略部門 経営企画本部経営企画部長
	(独)宇宙航空研究開発機構総務部 法務課長
	東京海上日動火災保険株式会社航空保険部宇宙保険室室長
	(株)JTB 宇宙旅行事業推進室室長
	三菱重工業(株) 航空宇宙事業本部 宇宙機器部次長
	三菱電機(株) 宇宙システム事業部 宇宙営業第一部長
	内閣官房 内閣参事官
	内閣府 政策統括官(科学技術政策・イノベーション担当)付参事官 (フロンティア分野担当)
	総務省情報通信国際戦略局 宇宙通信政策課長
	外務省 総合外交政策局 軍縮不拡散・科学部 国際科学協力室長
	文部科学省 研究開発局参事官付 宇宙国際協力企画官
	経済産業省 製造産業局航空機武器宇宙産業課宇宙産業室長
	国土交通省総合政策局技術安全課長