

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（案）

平成 27 年 11 月 4 日
内閣府宇宙戦略室

宇宙開発利用の進展は、我が国の安全保障、民生、産業、科学技術に大きな利益をもたらすものであると同時に、宇宙活動、とりわけ人工衛星等の打上げは、万が一、事故を生じた場合には、第三者に大きな損害を与える危険性を内在するものである。

この点、宇宙活動により生じた第三者損害については、宇宙条約¹及び宇宙損害責任条約²において、非政府団体の宇宙活動に起因する損害についても、打上げ国が被害国に対して第三者損害賠償責任（TPL）を負うこととされている。また、一般国際法上、国家が、その国民の受けた損害につき外国の国際法違反行為によって生じたと主張する場合には、当該国民がその外国において利用しうるあらゆる法的救済手段を尽くした後でなければ、外交的保護権を発動して国際的請求を行うことができないこととされているところ、宇宙損害責任条約ではこの原則の例外として、被害者が打上げ国における国内的救済を尽くすことを前提とせず、被害国がこの条約に基づく請求を打上げ国に対して行うことができるとされている。

（注）宇宙損害責任条約において、打上げ国は以下の通り規定されている。

第 1 条(c)「打上げ国」とは、次の国をいう。

- (i) 宇宙物体の打上げを行い、又は行わせる国
- (ii) 宇宙物体が、その領域又は施設から打ち上げられる国

このため、民間の宇宙活動に対して、各国は、先ずは、被害者に対する賠償資力の確保と同時に、条約の特殊性に鑑み、宇宙損害責任条約に基づき自国に損害賠償責任が発生した場合への対応のため、TPL 保険の手配義務や求償手続の整備を行ってきた。

その後、産業振興の観点から、仏国は、アリアン宣言(1980 年)によって、アリアンロケット打上げに起因するアリアンスペース社の TPL を制限し、政府が責任を分担する枠組みを構築し、同ロケットの国際市場への参入(1986 年)を果たし、これを受け、米国も、商業宇宙打上げ法を改正(1988 年)し、政府の補償を導入、国際商業打上げ市場において TPL 保険でカバーできない損害を政府が補償する枠組みが国際標準として確立した。我が国も、打上げ受注のため、宇宙開発事業団法(当時)を改正(1998 年)し、国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構(以下、「JAXA」という。)との共同不法行為が成立した

¹ 月その他の天体を含む宇宙空間の探査及び利用における国家活動を律する原則に関する条約

² 宇宙物体により引き起こされる損害についての国際的責任に関する条約

場合において JAXA が TPL の全てを負担する枠組みを導入する形で国際標準に対応することとした。

(注) 国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構法 (平成 14 年 12 月 13 日法律第 161 号)
(人工衛星等の打上げに係る保険契約の締結)

第二十一条 機構は、人工衛星等の打上げにより他人に生じた損害を賠償するために必要な金額を担保することができる保険契約を締結していなければ、人工衛星等の打上げを行ってはならない。

- 2 前項に規定する保険契約に係る保険金額は、被害者の保護等を図る観点から適切なものとなるよう、保険者の引受けの可能な額等を参酌して、主務大臣が定めるものとする。
- 3 機構が行う人工衛星等の打上げが委託に応じて行うもの (次条において「受託打上げ」という。) であるときは、第一項に規定する保険契約は、同項の規定にかかわらず、人工衛星等の打上げの委託者 (次条において「打上げ委託者」という。) が、機構に代わって、機構のために締結することができる。

(受託打上げに関する特約)

第二十二条 機構は、受託打上げに係る契約を打上げ委託者との間で締結するときは、主務大臣の認可を受けて、受託打上げにより受託打上げ関係者以外の者に損害が生じた場合における損害賠償の責任に関し、次に掲げる内容の特約をすることができる。

一 機構が受託打上げにより受託打上げ関係者以外の者に生じた損害を賠償する責めに任ずべき場合において、当該受託打上げに係る受託打上げ関係者も同一の損害について賠償の責めに任ずべきときは、機構が当該受託打上げ関係者の損害賠償の責任の全部を負担するものとする。

二 前号の場合において、その損害が受託打上げ関係者の故意により生じたものであるときは、機構は、その者に対して求償権を有するものとする。

- 2 前項において「受託打上げ関係者」とは、打上げ委託者並びに受託打上げに関係を有する者として機構及び打上げ委託者が同項の特約において指定する者をいう。
- 3 機構が第一項に規定する特約をするときは、前条第一項に規定する保険契約は、同項及び同条第三項の規定にかかわらず、打上げ委託者が、機構に代わって、機構のために締結するものとする。

現在、我が国においては、JAXA の開発する基幹ロケットについて、民間打上げサービスの商業化が進展するとともに、技術革新により人工衛星の小型化が進むにつれて、民間企業が自ら小型ロケットを開発し、商業打上げサービスに参入することも可能となりつつある。

このような将来展望に的確に対応して、被害者の保護と産業の健全な発達を図っていくためには、第三者損害の防止のための安全規制の枠組みの確立だけでは足りず、万が一の第三者損害が生じた場合に備え、被害者保護の観点から一般の民事賠償制度の特例や TPL 保険等により賠償の履行を確保し、併せて国の補償による被害者に対する賠償資力の担保と民間企業の賠償リスクの保険への転化による平準化が必要とされている。

これらを踏まえ、宇宙活動法案に盛り込むべき第三者損害賠償制度について、その考え方を以下のとおり整理する。

(1) 損害の内容

宇宙活動法における損害とは、人工衛星等の打上げの用に供したロケット（当該ロケットに搭載され分離される前の人工衛星を含む。）の打上げ、軌道に配置された人工衛星の管理及び再突入機の再突入（構成部分、部品にかかる場合を含む。）に起因する事故によって生じた身体障害あるいは財物損壊をいう。

なお、宇宙損害責任条約においては、損害を「宇宙物体により引き起こされる損害」とし、その範囲を「人の死亡若しくは身体の損傷その他の健康の損害又は国、自然人、法人若しくは国際的な政府間機関の財産の滅失若しくは損傷」と定義されており、上述との異同はないと解される。

(2) 第三者損害の範囲

第三者損害とは、上記（1）に掲げた機体の製造者、当該機体の所有者並びに当該機体に係る人工衛星等の打上げ（打上げ射点設置者による安全監理を含む。）、人工衛星の管理及び再突入機の再突入（再突入場設置者による安全監理を含む。）の実施に直接関与した者（以下、「関係当事者」という。）以外の者の生命・身体及び財産に与えた上述の（1）の損害とする。

関係当事者は、人工衛星等の打上げ等に対して中立的ないし局外の立場にある者ではなく、当該行為に内在する危険を理解した上で参画している者であり行為者側の主体と解される。具体的に想定される関係当事者の被る損害としては、打上げの失敗・遅延による逸失利益、遅延金、打上げ射点に持ち込まれた設備類の損失等があるが、これらは、関係当事者内部の相互の契約関係の中で処理することを基本とすべきものである。

なお、人工衛星等の打上げ、人工衛星の管理及び再突入機の再突入に係る業務に従事中の従業者は、関係当事者の手足として活動する者であり、従業者に対する上記（1）の損害は、原子力損害における放射線に起因する晩発傷害のような一般の労働災害と異なる特殊性もなく、労働災害補償制度による補償等により対応すべきものであることから、上述の第三者に含まないと解すべきである。

(3) 無過失責任

上記（1）の損害であって、地表（水面を含む。）において及び飛行中の航空機に対して引き起こされた上記（2）の第三者損害（以下、「地上損害」という。）については、

- ・ 人工衛星等の打上げにおいては、人工衛星等の打上げ実施者
- ・ 人工衛星の管理及び再突入機の再突入に当たっては、当該人工衛星の管理及び再突入機の実施に係る者

は、無過失責任を負うものとし、下記（4）の場合に限り免責されるものとする

る。

なぜならば、人工衛星等の打上げ、人工衛星の管理及び再突入機の再突入（以下、「人工衛星等の打上げ等」という。）は、高度な技術によるものであり、被害者側に人工衛星等の打上げ等の関係当事者の故意・過失や営造物の管理の瑕疵を立証させることは極めて困難を強いることや、人工衛星等の打上げ等を実施することにより自ら危険を作り出しコントロールする者に対しては、その危険の結果である損害について通常の者よりも重い責任を負うべきという危険責任の考え方からも、被害者と人工衛星等の打上げ等の関係当事者との間の衡量としては、被害者の保護に重きを置き、無過失責任を採用するべきであるからである。

一方、軌道上における（１）の損害については、被害者側も、人工衛星等の打上げ等を実施する技術的能力を有し、自らも同様の危険を作出しコントロールする者であることに鑑みれば、衡量により被害者の保護の側を重視する必要に乏しいことから、無過失責任の採用といった民事賠償制度の特例を講じる必要は認められない。

（４）免責事由の範囲

無過失責任を負わせる場合であっても、打上げ射点の周辺が灰燼に帰するような異常に巨大な天災地変や戦争等の極めて異常な状況（ただし、実際は、そのような状況下において、人工衛星等の打上げが実施される事態は、まず想定され得ない。）において、人工衛星等打上げロケットの機体が破壊されたような場合（ただし、実際は、飛行経路周辺における機体の破壊を想定した安全確保措置が講じられているため、ロケット機体の破壊が第三者損害を生じさせる可能性は極めて低い。）でも、人工衛星等の打上げ実施者に損害賠償責任を負わせることは我が国の民事賠償制度における民事責任としては行き過ぎであると考えられるため、異常に巨大な天災地変及び社会的動乱に限っては、免責事由として認めるべきである。

（５）打上げ実施者への責任の集中

人工衛星等の打上げに起因する人工衛星打上げ用ロケットが引き起こした地上損害については、人工衛星等の打上げの実施者（以下、「打上げ実施者」という。）に被害者である第三者に対する責任を集中し、それ以外の関係当事者は責任を負わないものとする。

（注）人工衛星等の打上に当たっては、打上げ実施者とともに、飛行経路及び打上げ射点の周辺の安全の確保を行う打上げ射点設置者が危険のコントロールに占める役割も大きい。報償責任の観点から考慮すれば、責任は、打上げ射点設置者ではなく、打上げ実施者の側に集中するべきである。

打上げ実施者に責任を集中することにより、被害者にとって損害賠償の請求先が明確に確定し、さらに、後述の（７）の国の補償を要する場合の政府のプロセス管理もシンプルとなり、迅速な被害者の救済が可能となる。

同時に、打上げ実施者以外の関係当事者は、責任集中により TPL 賠償リスクがなくなり、部品メーカー等の参入等の促進につながる。

なお、打上げ実施者への責任集中を担保し、部品メーカー等の TPL 賠償リスクを解消することを貫徹するためには、

- ・ 製造物責任法の適用を除外する必要がある。
- ・ 第三者安全の確保に当たって重要な役割を担うべき打上げ射点設置者に限っては、明示の特約がない限り、打上げ実施者は、故意・過失がある場合に求償権を行使できることと整理する。
- ・ 一方で、打上げ実施者からその他関係当事者に対する求償権の行使を制限することを基本とすべきである。したがって、打上げ実施者の求償権の行使は、故意ある第三者及び明示の特約がある場合に限定するべきであると考えられる。(P)

(注) 責任の集中によって、訴権が制限されることで被害者が不利益を受ける可能性については、過失なき者に責任が集中されるリスクは、(3)の無過失責任により排除され、資力なき者に責任が集中されるリスクについても、(6)の損害賠償措置と(7)の国の補償により打上げ実施者の資力が十分に担保されていることで排除されている。同時に、打上げ実施者のリスクについても、(7)の国の補償により、TPL 保険の手配等以上の負担が生じないため経済的不利益を被ることはない。

(6) 損害賠償措置

地上損害について、打上げ実施者による第三者への賠償の確実な履行を確保するため、打上げ実施者は、損害賠償措置を講じなければ人工衛星等の打上げを行ってはならないこととする。

損害賠償措置は、TPL 保険の手配を基本としつつ、供託その他これらに相当する措置によって TPL 保険に代えることも認めることとする。

その額は、ロケット機体の型式及び打上げ射点ごとに最大蓋然損害 (MPL) を勘案し、適切な水準に定めることとする。

(7) 国の補償

地上損害について、被害者の保護に万全を期するとともに、賠償リスクの TPL 保険等の損害賠償措置によってカバーしえない損害を生じた場合には、国が補償する枠組みを構築すべきである。

国の補償の方法については、以下の2案が考えられる。

案1) 補償契約

地上損害について、打上げ実施者と国との間で、打上げ実施者が損害賠償措置によってカバーしえない損害賠償責任を負った場合、打上げ実施者が損害賠償措置で填補できなかった分の金額を国が打上げ実施者に支払う契約を締結する。

現時点では、MPL を超える水準の金額を市中から TPL 保険により手配することが可能であると同時に、TPL 保険が大半の危険を填補し、填補されない

危険による第三者損害の可能性も極めて小さいと考えられることから、国は、無償で補償を行うべきである。

ただし、打上げ実施者において、故意に地上損害を発生させた場合や TPL 保険契約の締結等において瑕疵があり、保険会社による保険金支払いを確保できなかった場合には、国は、補償を拒むことができるものとするが、被害者の保護に欠ける特段の事情がある場合は、国は、補償した上で打上げ実施者に求償権を行使する方法を検討すべきである。また、打上げ実施者が被害者との和解により損害額を確定する場合等については、国が不当に過大な補償債務を負うことがないよう、打上げ実施者が予め国に承認を求めることを義務付けるべきである。

この方法により、打上げ実施者は、債権債務関係でもって国の補償の確実性を担保することが可能となり、国は、将来の国際保険市場等の状況の変化にも弾力的に対応することが可能となる。

案 2) 国の助成措置

地上損害について、打上げ実施者が損害賠償措置でカバーしえない損害賠償責任を負った場合、国は、打上げ実施者が損害賠償措置で確保できなかった分について打上げ実施者の賠償の履行を助成するものとする。

助成の具体の方法については、万が一の損害が発生した場合に国の財政事情によっては被害者保護が徹底されない可能性もある他、支援の方法が不明確であるとの指摘に鑑みれば、打上げ実施者が損害賠償措置で確保できなかった金額を国が負担するものとするべきである。

(8) 人工衛星の管理及び再突入機の再突入の扱い

①人工衛星の管理

軌道上の人工衛星が地上損害を引き起こすリスクについては、一般には、人工衛星等の打上げに比して小さいと評価されているとともに、人工衛星の軌道や構造によりリスクの態様は多様である。

このため、諸外国においても、人工衛星の管理については、一般的に、責任集中や賠償措置の義務付け、国の補償は、行われていない。

したがって、軌道上の人工衛星が引き起こす地上損害の賠償リスクへの対応は、人工衛星の管理に係る関係者の自主判断に委ねるべきものであり、国は、後述(9)により宇宙損害責任条約に基づき国に損害賠償責任が発生した場合の求償権の行使の担保のみ措置を講じることとする。

②再突入機の再突入 (P)

再突入機の再突入について、再突入機は、人工衛星打上げ用ロケットのように大量の推進剤を搭載していないことから、地上損害を引き起こした場合の損害の規模は、打上げ直後の人工衛星打上げ用ロケットに比して小さ

いと考えられるが、一方で、現在の技術水準では、再突入機の着地（着水を含む）点を精密に特定することが困難な場合も多い。

また、人工衛星等の打上げと異なり、

- ・ 再突入機の再突入について、損害賠償措置でカバーできない部分を国が補償する国際標準が確立しているとは言い難いこと
- ・ 再突入機や再突入の方法について、極めて多様な形態が想定され得るため、人工衛星等の打上げの場合と対比すると、相対的には、保険市場の引き受け可能性の不透明性が高いこと
- ・ 現在の技術水準では、我が国の領域内での再突入場の設置や領域内への着地は、周辺的安全確保の観点から事実上不可能と想定されることを勘案し、損害賠償措置の義務付け及び国の補償は措置せず、国は、後述（９）により宇宙損害責任条約に基づき国に損害賠償責任が発生した場合の求償権の行使を担保する措置のみを講じることが現実的である。

（９）宇宙損害責任条約との関係性の整理

①宇宙損害責任条約に基づく国の賠償の際の求償権の行使

宇宙損害責任条約では、被害を被った国又は自国の自然人若しくは法人が損害を被った国は、当該損害の賠償につき、打上げ国に対し請求を行うことができるため、極めて稀であるものの、我が国の人工衛星等が落下した国の国民又は我が国に在住する外国人が宇宙損害責任条約により、我が国に賠償を求める可能性がある。この条約の特殊性故に、（１）の損害について、宇宙損害責任条約に基づき国に損害賠償責任が発生し、国が賠償を行う場合の求償権の行使を担保するため、

- ・ 人工衛星等の打上げに供した人工衛星打上げ用ロケットの機体が引き起こした第三者損害のうち、地上損害については打上げ実施者に、軌道上での損害については故意・過失のある人工衛星等の打上げに係る者に対して、国は求償権を行使することを可能とする。
- ・ 軌道上の人工衛星及び再突入に供した再突入機が引き起こした第三者損害のうち、地上損害については人工衛星の管理に係る者又は再突入に係る者又は再突入に係る者に対して、国は求償権を行使することを可能とする。
- ・ ただし、人工衛星等の打上げについては、関係当事者の賠償リスクを損害賠償措置の手配に限定し、打上げサービスの国際競争力の確保や部品メーカーの参入の促進を図ることとしたこととの整合を確保する観点から、打上げ実施者が調達した TPL 保険等の填補額を勘案した範囲で求償権を行使すべきである。

②海外の打上げ実施者に我が国の民間企業が人工衛星等の打上げを行わ

れる場合の扱い

国以外の者が海外において外国の打上げ実施者に人工衛星等の打上げを行わせるには、宇宙損害責任条約に基づき国に損害賠償責任が発生し、賠償を行うことが必要となった場合の賠償資力について、海外の打上げ実施者の手配した TPL 保険等の賠償措置と当該打上げに対する外国政府の補償の総体で担保できていることを国が確認することを必要とする。

○アリアン打上げ機の生産段階に関する若干の欧州諸国政府の宣言
(ESA、1980年4月14日発効)(妙)

3. アリアンスペースが行うべき誓約

- 3.8. アリアン打上げ機によって生じた損害の被害者により提起された訴訟において、アリアンスペースは、4.1.の規定に基づき、当該損害の賠償に係る費用を負担するフランス政府に対し、1回の打上げにつき4億フランの上限で償還しなければならない。

4. 雑則及び一般規定

- 4.1. アリアンの打上げによって生じた損害の被害者によって起こされた訴訟において、フランス政府は、損害補償に係る費用を負担するものとする。

○米国改正商業宇宙打上げ法(商業打上げ法)(妙)

第50914条 責任保険及び財政上の責任の要件

(a) 一般的要件

- (1) 免許人又は譲受け人は、この章に基づいて打上げあるいは再突入免許が交付又は譲渡される場合、次の請求から最大限度で生じ得る滅失を補償するための金額で責任保険を取得し又は財政上の責任を表示するものとする。
- (A) 免許に基づいて行われた活動に起因する死亡、身体的傷害、又は財産の損傷若しくは滅失についての第三者による請求。及び
- (B) 免許に基づいて行われた活動に起因する合衆国の資産に対する損傷又は滅失についてのいずれかの人に対する合衆国政府による請求。
- (2) 運輸長官は、国家航空宇宙局長官、空軍長官その他の適切な行政機関の長との協議の後、(a)項(1)(A)及び(B)に基づいて必要とされる金額を決定するものとする。
- (3) 免許人又は譲受け人は、一の打上げ又は再突入に関連する賠償請求の総計について、保険を得ること又は次の金額以上の財政上の責任を表示することを要求されることはない。
- (A) (i) (a)項(1)(A)に基づく5億ドル、又は、
(ii) (a)項(1)(B)に基づく1億ドル、又は、
(B) 総額が(A)(i)或いは(ii)における関係総額以下である場合、合理的な費用で世界市場において入手できる最大限の責任保険。
- (4) 本条に基づく保険証券又は財政上の責任の表示は、合衆国政府が費用を負担することなく、打上げ業務又は再突入業務に関係する潜在的責任の限度で次の者を保護するものとする。
- (A) 合衆国政府。
(B) 合衆国政府の行政機関及び要員、契約者、及び下請契約者。
(C) 免許人又は譲受け人の契約者、下請契約者、及び顧客。
(D) 顧客の契約者及び下請契約者。

(c) 最大限度で生じ得る滅失の確定

運輸長官は、免許人又は譲受け人が決定を要求し及び同長官が必要とするすべての情報を提出した後90日以内に免許に基づく活動に関連して本条(a)項(1)(A)及び(B)に規定する最大限度で生じ得る滅失を定めるものとする。運輸長官は、新たな情報により正当化さ

れる場合、この決定を修正する。

第 50915 条 賠償責任保険及び財政上の責任の要件を超える請求の支払

(a) 一般的要件

- (1) 運輸長官は、事前に歳出法において定められる限度で又は制定される追加の立法権限が (d) に基づいて提出された補償計画において賠償請求の支払措置を講じている範囲内で、この章に基づく免許人又は譲受け人、免許人若しくは譲受け人の契約者、下請契約者、又は顧客、又は顧客の契約者若しくは下請契約者に対する、しかし宇宙飛行参加者は対象としない免許に基づき実施される活動に起因する死亡、身体の障害、又は財産の損傷又は滅失について、この章に基づいて交付又は譲渡された免許に基づき実施される活動に起因する、第三者による（合理的な訴訟又は解決費用を含む）容認された請求に係る合衆国政府による支払の措置を講じなければならない。ただし、請求は、一の打上げ又は再突入に関連する容認された請求の総額が次の限度である場合に限り、本条に基づいて支払われ得る。
 - (A) この法律第 50914 条 (a) (1) (A) に基づき要求される保険額又は財政上の責任表示額を超える場合で、及び、
 - (B) 当該保険又は財政上の責任表示額を 15 億ドル（1989 年 1 月 1 日以後に生じたインフレーションを反映するのに必要な追加総額を加える。）以上上回らない場合。
- (2) 長官は、免許人又は譲受け人による悪意の行為の結果として生ずる死亡、身体の傷害、又は財産の損傷若しくは滅失に対する請求の一部の支払の措置を講ずることはできない。長官は関連する保険の形式としては通常のものであると長官が決定する保険証券の除外条項のために、本編第 50914 条 (a) (1) (A) に基づいて要求される保険が、容認された第三者損害賠償請求に充当するために利用することができない限度で、長官は、第 50194 条 (a) (1) に定められた制限にかかわらず、この除外された請求の支払の措置を講ずることができる。