

宇宙ビジネスに「売り方の革新」は訪れるか

— ケープタウン条約宇宙資産議定書の採択とその後の状況 —

学習院大学法学部教授

小塚 莊一郎

1. 宇宙法の新条約採択

コップ半分に入っているとき、「半分しか入っていない」と見る人もあれば、「半分も入っている」と見る人もある。新しい変化が起きているのかどうかははっきりしないときに、よく使われるたとえ話である。宇宙法は、まさにそのような状況にあるように見える。

2012年3月に、ケープタウン条約の宇宙資産議定書が採択された。2000年代の初めごろに本格的な検討が開始されてから10年越しの作業であった。宇宙法の分野では、1979年に月協定が採択されて以来、条約によるルールの形成は途絶え、国連決議やガイドラインなどのいわゆるソフトローがルールの源泉となってきたから、正式の条約（「議定書」も、効力としては条約と変わらない）が成立するのは、三十数年ぶりである。

宇宙資産議定書は、これまでに作られた宇宙法の条約と違い、取引に関するルールを定める条約であるという点に特徴を持つ。宇宙条約をはじめとして、救助返還協定、損害責任条約、そして宇宙物体登録条約などは、いずれも、宇宙活動の枠組みをつくる条約であった。これらの条約が作られていった1960年代から70年代には、宇宙活動が商取引の対象になるとは、あまり考えられていなかったもので、当然と言えば当然かもしれない。これに対して、宇宙資産議定書は、人工衛星などの「宇宙資産」に担保を設定し、その担保を

国際登録簿に登録するという制度をつくる条約である。住宅ローンを組めば、銀行が抵当権を設定してそれを登録簿に登録し、造船の融資を受けたときも、船舶抵当権を船舶登録簿に登録するが、宇宙資産議定書は、それと同じように、「人工衛星担保」の設定を可能にする。その背景には、衛星の建造に対する融資取引や衛星の売買取引を進める上で、担保が利用できれば便利なのではないか、という発想がある。

商取引の便宜を図って設けられる制度だから、それを利用するかどうか、登録をするかしないかは、取引当事者が選択する。宇宙物体登録条約にもとづく国連登録は、強制されるわけではないし、現に軍事衛星などで登録されないものも存在するが、基本的には、登録することが望ましいと考えられている（周知のように、我が国は、打上げる衛星をすべて登録している）。宇宙資産議定書にもとづく担保の登録は、これとは性質がまったく異なっている。もちろん、制度的にも、二つの登録制度は独立したものである。

2. 再び席に着いた衛星オペレータ

宇宙資産に対する担保を登録するといっても、その登録簿はどこにあるのかと言われるかもしれない。実は、登録簿自体がまだ存在せず、議定書にもとづいて、これからつくられることになっているのである。宇宙資産担保の登録簿は、世界に一つだけ設立され、「登

録機関」に選定された民間企業に委託して運営される。登録簿は、コンピュータ上のデータベースとして管理・運営されるものであるから、委託を受ける民間企業とは、要するにサーバ管理業者である。そして、その運営を監督する組織として、しかるべき国際組織が「監督機関」に就任する。取引関係者の権利、しかも大きな金額の融資取引にかかわる担保の権利がデータベースとして管理される以上、その運営が適正に行われることを確保するための公共的な監督は、欠かせないであろう。

そこで、宇宙資産議定書の採択から1年を経た今年5月、登録機関の選定に向けた作業が開始された。事務局を務めるのは、議定書作成の事務局でもあったユニドロワ（私法統一国際協会）という国際組織である。ユニドロワは、戦前に国際聯盟の付属機関として設立された歴史の古い国際組織であり、我が国も早くから加盟して、多くの分担金を拠出し、また歴代理事を輩出するなど、存在感を持っている。

具体的な作業としては、①登録機関の運営に関する規則の作成、②登録機関の選定手続（入札にするかどうかも含む）、そして③監督機関の委嘱、が順次行われる。このうち、③の監督機関については、ITU（国際電気通信連合）に対して打診がなされている。日程としては、①を来年（2014年）の初めまでに終え、完成した規則を2014年4月のITU理事会、そしてITUの最高意思決定機関である10月の全権会議に呈示して、監督機関となることについての同意をITUから取り付けたいというのが、事務局の思惑である。

ところで、今年の会合には、大手衛星オペレータのSESが出席し、驚きをもって迎えられた。驚かれた理由は、宇宙資産議定書を作成する過程では、SESがインテルサットとと

もに、議定書の採択に反対するロビイングを行い、我が国のメーカーを含む世界の関係者に対して賛同を募るといった活動を行ったからである。数年前には、強硬な反対論を発言して議場を混乱させたことすらあった同じ担当者が、みずから「今回は笑顔で参加しに来た」と言って席に着いた。そして、宇宙ビジネスの実務を正しく反映した規則をつくるため、ワーキンググループにも参加することを約束したのである。

今回、SESがこのように態度を豹変させた理由は、はっきりとはわからない。一部には、「これまで既存のオペレータは、宇宙資産議定書によって衛星の売買が活発になると新興オペレータが出現し、市場を荒らされると考えて反対してきたが、議定書が成立してしまったので、そこに一枚噛んで、自分たちが使いやすい仕組みにした方が有利だと判断したのではないか」という憶測もある。そのような可能性もないわけではないが、今年4月にインテルサットの株式再上場が成功し、投資ファンドが十年間にわたって強い影響力を行使してきた衛星オペレータ業界にも変化が起こりつつあるといった事情が、関係しているのかもしれない。

3. 宇宙ファイナンスは夢物語か

それでは、ITUが監督機関となることを引き受け、宇宙資産議定書にもとづく担保の登録が衛星取引の必須アイテムとなる時代は近いのかといえ、そこには、まだ不透明な点がいくつか残っている。

第一の関門は、ITUが監督機関となるのかどうかである。大方の見方によれば、状況は予断を許さない。ITUは、電波の周波数管理から出発して、静止軌道の軌道位置を分配する権限を持つようになり、宇宙の商業利用を所管する国際組織としての地位を固めた。

従って、宇宙資産議定書を利用した取引が次世代の商業的宇宙活動に広く利用されるようになるのであれば、その監督機関となることは、合理的な選択であると言える。逆に言えば、監督機関となることについてITUの側に逡巡があるとすれば、それは、宇宙資産議定書を利用した取引の姿が、まだ明確に見えてこないからであろう。

そもそも、ケープタウン条約は、航空機ファイナンスの実務を背景として作られた。航空分野では、世界各国でオープンスカイと呼ばれる自由化政策が進み、その波に乗って、LCC（格安航空会社）が各国で台頭した。それらの航空会社は、機材を固定的に保有せず、リース取引を駆使して、保有機材を柔軟に組み替える。これに対抗するため、伝統的な航空会社も、証券（社債）の発行によって資本市場から資金を調達するなど、取引形態を大きく変化させていった。ケープタウン条約の航空機議定書は、現実に存在するそうした航空機の売買・リース取引をなぞるようにして作られた条約であり、だからこそ、世界各国から支持を得て、50カ国以上が批准するに至っている。

ところが、宇宙分野では、商業化、産業化が世界で進展しているといっても、LCCを軸に激しい競争が進行する航空分野とは、状況がまったく異なる。打上げビジネスを商業的に成功させていると言える事業者は世界に数えるほどしかいないし、衛星の保有も、ようやくアジアやアフリカの新興国にすそ野が広がり始めたばかりである。何よりも、航空機ファイナンスのように担保を設定し、リースを活用する資金調達スキームは、現実には存在していない。宇宙法の学界が宇宙資産議定書に大きな注目を寄せているのに対して、ITUや各国政府の歯切れが悪い理由は、このあたりに由来する。

このような状況は、裏返せば、我が国の宇宙産業にとって、チャンスでもある。担保を利用した取引モデルを新たに考案して、先行する米・欧・ロ・中などの事業者に差をつけるという余地があるからである。たとえば、今後も当分の間、とくに新興国では公的部門が宇宙プロジェクトの発注者になると予測するなら、PFIあるいはPPPのような仕組みに政府援助などもからませる中に、担保の利用を組み込んでいってはどうであろうか。あるいは、成熟しつつある静止衛星の市場と違い、観測衛星の市場には大きな成長性があると見込むなら、それに適した資金調達の取引モデルを開発することも面白いのではないか。

4. 我が国の宇宙戦略として

以上のような国際的な動向は、我が国の宇宙戦略にとっても、大きな意味を持っている。宇宙政策に関する行政の体制が整い、JAXA法も改正されたところで、我が国として、次には、宇宙戦略の中に産業政策をどのように織り込んでいくのか、を考えなければならないからである。

宇宙戦略における産業政策とは、突き詰めれば、我が国のメーカーが持つ「モノづくり」の力をどのようにして維持し、発展させていくかという問題であろう。そして、産業界では、今後の技術開発のロードマップとか、アンカーテナンシーとしての政府による発注の見込み、さらには部品メーカーを支援するための政策などに大きな期待を抱いている。確かに、これらは、我が国が世界に誇る「モノづくり」の力を宇宙分野でも維持していくために必要な政策である。しかし、それと同時に、モノづくりと対になるべき「制度づくり」、あるいは、より卑近な言い方をすれば、つくった製品の「売り方」にも、もう少し注目してみる必要があるのではないだろうか。

たとえ話で考えてみよう。一村一品運動で、農家が努力を重ね、抜群の味と品質を持った野菜が収穫できるようになったとする。しかし、その野菜を出荷してコストを回収する方法まで考えなければ、村に産業を興したことにはならない。農協を通して市場に出すのか、特定の需要家と長期契約を結ぶのか。宣伝を兼ねてテレビのワイドショーで取り上げてもらうか、あるいはウェブサイトでアピールするのか。消費地までのロジスティクスの組み立て方、品質を維持し、かつコストを抑える物流のあり方としては、どのようなものが考えられるか。「売り方」の検討は、商品を作ることと同じ程度に重要な事業活動のプロセスである。

「売り方」の重要性は、宇宙産業でも、変わるところはないであろう。そして、技術開発において、革新（イノベーション）がなければ世界をリードする地位に立てないのと同様に、「売り方」の面でも、従来にない革新的なアイデアを提示した企業が、国際競争を優位に進めるポジションを手に入れる。宇宙資産議定書は、そのような「売り方」の革新に際して、有効なツールになる可能性を秘めている。そう思えばこそ、今年5月の会合

には、米・仏・独・ロ・中という主要な宇宙活動国が、かなり地位の高い法務の専門家を代表として送り込んだのであろう。各国とも、一見、慎重に見極めをしているように見えながら、議定書が持つ潜在的な可能性を、きちんと認識しているのである。

最後に、行政に対してもお願いをしておきたい。宇宙資産議定書を含むケプタウン条約については、法務省の民事局を中心に対応する体制となっている。これは、ユニドロワという法制度を専門とする国際組織が事務局となっており、内容的にも担保法という法制度の問題と位置づけられているためである。他方で、宇宙資産議定書が、宇宙産業における「売り方」の革新を促すという産業政策上の意味を持っているとしたら、その観点をしっかりと反映させていくための体制も必須であろう。宇宙産業を所管する経済産業省と法務省とは、動産譲渡登記制度や電気記録債権などの立法に際し、産業政策上の重要性を認め、協力して実現してきた実績を持つ。宇宙資産議定書についても、我が国の産業をバックアップする官の体制が適切に整えられることを強く望みたい。

編集部注：平成23年2月号の本会報に小塚教授より『ケプタウン条約（宇宙資産議定書）』に関する寄稿を掲載させて頂いた。平成24年3月に宇宙資産議定書が採択され、その後の状況を踏まえ、今回第2回目の寄稿を頂いた。