

政府の宇宙開発利用体制について

平成23年6月21日

松井 孝典

1. 宇宙開発戦略専門調査会における宇宙開発利用体制の検討経緯

- 平成20年5月28日 宇宙基本法制定 附則第2条、3条、4条(別添)
- 平成20年10月～ 宇宙開発利用体制検討ワーキンググループにおいて検討(計6回)
- 平成21年3月 中間報告とりまとめ
- 平成22年12月20日 第10回宇宙開発戦略専門調査会において、体制問題について平成24年度予算要求までに結論を出すということで合意された

2. 宇宙開発戦略専門調査会宇宙開発利用体制検討WG中間報告において「必要である」、「適当」又は「望ましい」とされたこと(抜粋)

(1) 宇宙開発委員会に関すること

- ① 宇宙開発委員会について、JAXA に関して行っている宇宙開発に関する長期的な計画の議決などの機能については廃止する。

(2) 内閣府に関すること

- ① 内閣府は、宇宙開発戦略本部の下で、基本計画を着実に推進し、宇宙開発利用に関する基本的な政策の企画立案、推進、総合調整、フォローアップを行う。
- ② 内閣府は本部及び内閣府における政策の企画立案機能を強化するため国際情勢や技術動向等に関する調査・分析体制を整備するとともに専門人材を確保する。
- ③ 内閣府は産学官等の多様な利用コミュニティの形成を推進し、政策形成に反映するため、「宇宙開発利用推進連絡会議(仮称)」を開催する。
- ④ 本部や内閣府だけでなく、防衛、情報収集等の分野の側においても、宇宙の利用をより総合的に推進するための体制の

充実を図る。防衛省は関係府省、宇宙機関等の民生部門の研究開発との連携による協力関係を構築する。

- ⑤ 内閣府は外務省等と協力して、国際社会への貢献、途上国支援等の宇宙を活用した外交及び我が国の宇宙産業を支援するトップセールス等の宇宙のための外交を推進する。
- ⑥ 内閣府は宇宙活動法に基づき許認可等を行うものとし、そのための新たな事務を処理するための体制を整備する。内閣府は宇宙開発委員会の技術的専門的事項に係る機能のうち安全規制に関する事項について移管を受ける。内閣府は外部の専門家等により安全基準の設定や事故等の調査に関して技術的専門事項の審議等を行うための体制を整備する。内閣府において打上げに関する許認可等に係る安全審査や事故調査を行う部門については、宇宙開発利用を振興・推進する部門との適切な牽制関係を持たせる。

(3) JAXA に関すること

- ① JAXA 法の目的条項を基本法と整合させ、JAXA を我が国宇宙開発利用全体の中核的執行機関と位置づける
- ② 利用府省や産業界など利用コミュニティが JAXA の実施するプロジェクトの進行管理に関わり、利用コミュニティ側のミッション要求を適切に JAXA のプロジェクトの実施に反映できる仕組みを構築する。
- ③ 我が国産業の振興を図るために業務を行うことを JAXA の重要な目的の一つとして明確化する。
- ④ JAXA は ISAS について、学術研究部門としての独立性を尊重した運営体制を構築することにより、研究者の自由な発想に基づく研究開発を行う。
- ⑤ JAXA について、我が国産業の振興を図るために業務を行うことを重要な目的の一つとして明確化し、宇宙実証を行うなど、我が国産業が JAXA の成果を活用できるようにする。

3. 内閣府の在り方について

A) 基本的な考え方

宇宙開発利用体制検討WGにおいては、前述のように内閣府で具体的に行う業務の相当程度部分についてコンセンサスが形成されているが、それ以外の内閣府の所掌及びJAXAの所管については、別添のような様々な案が示されている。抽象的な組織論ではなく、現在の宇宙政策で対応すべき内容に則して体制の在り方

を整理すると以下のようなになる。

(1) 宇宙予算の戦略的な配分と多様な施策の連携のための体制整備

①対応すべき内容

メリハリのついた強力な宇宙政策を推進していくためには、現在の各省庁の所管を越えて宇宙予算の戦略的な配分を行うとともに産業基盤維持、研究開発等の多様な観点を踏まえ委託費、補助金、官民連携、需要保証等の多様な施策を組み合わせた宇宙政策を推進することのできる体制を構築することが必要である。

②対応策

このような体制を構築する方法としては、文部科学省、経済産業省の宇宙開発部門を内閣府に一元化し、JAXAの主管を内閣府とする案が最も適切ではないか。

宇宙開発戦略本部及び内閣府の総合調整機能を強化するという考え方については、各省庁の所管を越えて、宇宙予算の戦略的な配分を行うことが本当にできるか。そのためのアイデアとして、一部の委員から調整費を内閣府に計上するという考え方が示されているが、金額、運用の両面で実効的なものができるか。

(2) 複数省庁の所管分野に利用がまたがる共通基盤的な実用システムの開発・整備・運用のための体制整備

①対応すべき内容

我が国の宇宙の実用化は、これまで、気象、通信、放送などの分野で大きく進んできた。衛星測位に代表される複数の省庁の所管分野に利用がまたがる共通基盤的な実用システムの担当官庁を決める必要がある。

②対応策

このような実用システムの開発・整備・運用の主体については、責任主体の明確化の必要性、機動的・戦略的な意思決定の必要性などに鑑みれば、内閣府の分担管理事務とすることが適切ではないか。

一部の委員からは、利用を進めるためには利用省庁が開発・整備・運用を行うべきであるという考え方が示された。このような考え方は、前述のように責任主体の明確化、機動

的・戦略的な意思決定の必要性に鑑みて適切ではなく、また、JAXA の ALOS シリーズが事実上は実用システムであるにもかかわらず、複数存在する各利用省庁ではなく文部科学省が担当することによりこれまで進められているという実態からみても、現実的ではないのではないか。

なお、実用システムの開発・運用・整備を担当する省庁と各利用省庁が連携して利用の促進に取り組む必要があることは言うまでもない。

(3) 宇宙利用の推進

①対応すべき内容

我が国はこれまで、利用につながることを期待してリモートセンシングをはじめとする宇宙システムを開発・運用してきたが、宇宙システムの利用、なかでも行政分野における利用は不十分である。

②対応策

内閣府宇宙部門が衛星毎にばらばらになっているリモートセンシングデータの利便性を高めるために共通プラットフォームを整備するとともに、宇宙システムを政府全体で最大限活用する体制を構築するために、内閣府に利用促進のための調整費を計上し、各省における利用の取組を推進することが必要ではないか。

B) 具体的な体制案

上記の論点と体制ワーキンググループ中間報告踏まえ、内閣府の具体的な権能は以下のようにするのが適切である。

①内閣府は、総合調整機能として、以下の事務を行う。

- a) 宇宙政策全体の企画・立案及び総合調整
- b) 我が国が他国宇宙当局（NASA、ESA など）との協議する場合のカウンターパートとなることを含む宇宙外交の統括
- c) 宇宙開発戦略本部の事務局
- d) 宇宙の利用の促進のための調整費の計上・執行

②内閣府は、独自に行う分担管理事務として、以下の事務を行う。

- a) これまで文科省（学術関係を除く）と経産省が行ってきた

宇宙政策における研究開発及び事業化・産業化に係る全ての事業(文科省と経産省からこれらの事業を移管して一元的に実施する)

- b) 準天頂衛星システムなど複数省庁が利用する実用システムの開発・整備・運用
- c) 衛星データ利用促進プラットフォームの整備・運用
- d) 宇宙活動法の執行等の共通的事務等

なお、これまで他の政策分野において総合調整により政策の一元的な推進が成功している例はなく、相当規模の予算の配分権限の保持など総合調整の実効性が担保できない限りこの案では強力な宇宙政策の推進はできず不適切であるが、文科省と経産省の宇宙政策における研究開発及び事業化・産業化に係る権能を移管しないという考え方を取る場合は以下のようなになる。

①内閣府は、総合調整機能として、以下の事務を行う。

- a) 宇宙政策全体の企画・立案及び総合調整
- b) 我が国が他国宇宙当局(NASA、ESAなど)との協議する場合のカウンターパートとなることを含む宇宙外交の統括
- c) 宇宙開発戦略本部の事務局
- d) 宇宙政策の総合調整のための調整費として文科省と経産省から2~3割程度の予算の移管・計上及び必要な事業への配分

②内閣府は、独自に行う分担管理事務として、以下の事務を行う。

- a) 準天頂衛星システムなど複数省庁が利用する実用システムの開発・整備・運用
- b) 衛星データ利用促進プラットフォームの整備・運用
- c) 宇宙活動法の執行等の共通的事務等

4. 我が国宇宙開発利用全体の中核的執行機関としてのJAXAの在り方について

宇宙開発利用体制検討ワーキンググループの中間報告においてコンセンサスが得られたように、JAXA法の目的条項を基本法と整合させ、JAXAを我が国宇宙開発利用全体の中核的執行機関と位置づけるためには、以下の見直しを行うことが適当ではないか。

(注) JAXA は現行でも、情報収集衛星の開発も行っており、だいちなども事実上の実用システムであるなど衛星の開発・打上等については研究開発に限定されない体制となっている。

① JAXA の目的に係る宇宙基本法との整合性

JAXA 法の目的にある「平和の目的に限り」との規定を改め、宇宙基本法の「日本国憲法の平和主義の理念を踏まえ」の規定と整合を取ることが必要。(参考 1)

② 執行機関としての位置づけの明確化

現在の JAXA は、自らを執行機関と位置づけながらも、現実にはプロジェクトの執行のみならず、企画・立案にまで踏み込んでいる。しかし、プロジェクトの企画立案は宇宙政策の重要な分野であり、宇宙政策全体として総合的な判断を要する分野である。本来、プロジェクトの企画立案する機能は政府に帰属し、JAXA はあくまで決定された方針を体現するプロジェクトの執行機関としての位置づけを明確にする必要がある。

また、NASA 等プロジェクトの企画立案まで担っている他国の宇宙機関等との企画立案に属する事案に係る協議に当たっては、我が国としては、JAXA ではなく、内閣府がその主たる任に当たるべきである。

③ JAXA の所管

内閣府が JAXA 関連予算のほとんどを担うことになるので主務官庁は内閣府とするべきである。

仮に調整費の確保により総合調整の実効性が担保され、内閣府に文部科学省と経済産業省の権能を移管しない案(前述)を取る場合においては、JAXA が「宇宙政策の中核的執行機関」となることを踏まえ、主務官庁に文部科学省だけでなく、内閣府を追加するべきである。また、我が国産業の振興を図るために業務を行うことを目的に加える場合には、経済産業省も主務官庁に加えるべきである。

5. 文部科学省・宇宙開発委員会の廃止

文部科学省宇宙開発委員会は廃止する。(参考 2)

(参考 1)

○独立行政法人宇宙航空研究開発機構法

(機構の目的)

第四条 独立行政法人宇宙航空研究開発機構(以下「機構」という。)は、大学との共同等による宇宙科学に関する学術研究、宇宙科学技術(宇宙に関する科学技術をいう。以下同じ。)に関する基礎研究及び宇宙に関する基盤的研究開発並びに人工衛星等の開発、打上げ、追跡及び運用並びにこれらに関連する業務を、平和の目的に限り、総合的かつ計画的に行うとともに、航空科学技術に関する基礎研究及び航空に関する基盤的研究開発並びにこれらに関連する業務を総合的に行うことにより、大学等における学術研究の発展、宇宙科学技術及び航空科学技術の水準の向上並びに宇宙の開発及び利用の促進を図ることを目的とする。

○宇宙基本法

(宇宙の平和的利用)

第二条 宇宙開発利用は、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等の宇宙開発利用に関する条約その他の国際約束の定めるところに従い、日本国憲法の平和主義の理念にのっとり、行われるものとする。

(参考 2) 宇宙開発委員会の所掌事務

○文部科学省設置法

(所掌事務)

第八条 宇宙開発委員会(以下この款において「委員会」という。)は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 独立行政法人宇宙航空研究開発機構法(平成十四年法律第百六十一号)第十一条の規定による独立行政法人宇宙航空研究開発機構の役員の任命に対する同意及び意見の申出を行うこと。
- 二 独立行政法人宇宙航空研究開発機構法第十九条に規定する宇宙開発に関する長期的な計画の議決を行うこと。

○独立行政法人宇宙航空研究開発機構法

(役員の任命の際の宇宙開発委員会の同意等)

第十一条 文部科学大臣は、通則法第二十条第一項の規定により理事長を任命しようとするときは、あらかじめ、宇宙開発委員会の同意を得なければならない。

- 2 文部科学大臣は、通則法第二十条第二項の規定により監事を任命しようとするときは、あらかじめ、宇宙開発委員会の意見を聴かなければならない。

(宇宙開発に関する長期的な計画)

第十九条 主務大臣は、中期目標（航空科学技術に関する基礎研究及び航空に関する基盤的研究開発並びにこれらに関連する業務に係る部分を除く。）を定め、又は変更するに当たっては、宇宙開発委員会の議決を経て主務大臣が定める宇宙開発に関する長期的な計画に基づかなければならない。

1. 宇宙基本法 附則

(本部に関する事務の処理を内閣府に行わせるための法制の整備等)

第二条

政府は、この法律の施行後一年を目途として、本部に関する事務の処理を内閣府に行わせるために必要な法制の整備その他の措置を講ずるものとする。

(独立行政法人宇宙航空研究開発機構等に関する検討)

第三条

政府は、この法律の施行後一年を目途として、独立行政法人宇宙航空研究開発機構その他の宇宙開発利用に関する機関について、その目的、機能、業務の範囲、組織形態の在り方、当該機関を所管する行政機関等について検討を加え、見直しを行うものとする。

(宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための行政組織の在り方等の検討)

第四条

政府は、宇宙開発利用に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための行政組織の在り方等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

2. 内閣府の在り方について示された各案

案イ：内閣府が政府全体の宇宙関係予算の資源配分に係る総合調整を行うことはもとより、内閣府に宇宙利用促進のための調整費又は促進費を計上して、内閣府が主導的に関係府省の宇宙利用を促進する仕組み。

案ロ：内閣府が、関係府省の宇宙開発に係る総合調整機能を予算管理により確実に担保するために宇宙開発予算のうち重要な事業の予算を一括計上し各府省に移し替えて各府省に執行させる方法。

案ハ：関係府省の重要な事務を内閣府に一元化して内閣府が自ら実施する方法。

3. JAXAの所管の在り方について示された各案

- 案1：内閣府は、総合調整機能により、宇宙基本計画等のJAXAの業務運営への反映を担保、JAXAの所管関係は、現行を維持。
- 案2：案1に加えて、利用ニーズのJAXAの業務運営への的確な反映のために、経済産業省、国土交通省等に係る事務を新たにJAXAに実施させ、当該業務に係る府省を共管府省に追加。
- 案3：宇宙開発利用に係る政府全体の共通事務を一元的に実施するため基盤的技術開発等の重要な事業を内閣府が自ら実施することとし、JAXAの当該業務の所管を内閣府に変更、内閣府をJAXAの主管とし、(案1)又は(案2)の所管府省は共管府省とする。
- 案4：内閣府は、現在、関係府省が行っている宇宙開発利用に関する事務を一元的に実施することとし、JAXAは、内閣府の専管とする。