



国際電気通信規則 (ITR) の改正における料金・サービス政策に関する議論



総務省 総合通信基盤局 電気通信事業部 料金サービス課 企画官 **うみの海野** **あつし 敦史**

1. はじめに

2012年12月3日～14日にかけてアラブ首長国連邦（ドバイ）で開催された世界国際電気通信会議（WCIT-12：World Conference on International Telecommunications。以下「WCIT」という）において、「国際電気通信規則（ITR：International Telecommunication Regulations）」が改正された。ITRとは、国際電気通信連合（ITU：International Telecommunication Union）に関する目的、構成等について規定した国際電気通信連合憲章（ITU憲章）及び同憲章を補完する国際電気通信連合条約（ITU条約）を更に補完する法的拘束力を有する業務規則である。

ITRの改正をめぐるのは国際社会の注目度も高かったが、欧米諸国や我が国を含む55か国が今般採択された改正案に署名しないことを明らかにしたため、一部のメディアにおいては当該改正が「決裂」したものと評されている²。その背景には、国家（公権力）によるインターネットの管理・規制等に関する規律の是非をめぐる、これに否定的な欧米諸国と肯定的な新興国・発展途上国との見解の隔たりが大きかったという事情がある³。実際にWCITに出席して条文作成の交渉に臨んだ筆者としては、そのような「決裂」の過程において劇的な形で進んだ議論の展開についても触れたいところであるが、紙幅の都合上、その詳細については別稿に譲ることとし、本稿ではWCITにおける「隠れた争点」とも言える国際電気通信に関する料金及びサービスに関する政策（以下「料金・サービス政策」という）の法規範化をめぐる議論の概要について紹介する。料金・サービス政策については、インターネット政策とは異なり、比較的単純な「欧米諸国 対 新興国・発展途上国」という対立構造のみでは的確に把握できない複数の論点があり、それらについては各国の利害・主張が交錯しつつも、「妥協の結晶」という形で改正条文がまとまったという点にその特徴を見いだすことができよう。なお、本稿において意見にわたる部分については、筆者の私見であることをあらかじめお断りさせていただく。

2. 国際ローミング料金をめぐる議論

料金・サービス政策をめぐる最大の争点は、携帯電話に

よる国際ローミングサービスの料金等に関する規律をITRに盛り込むことであった⁴。国際通話のために携帯電話を使用することがほとんど想定されていなかった1988年時点で採択された現行のITRにおいては、国際ローミングに関する規定は一切含まれていない。しかし、海外渡航者の間で国際ローミングサービスの利用が一般化し、とりわけ陸路による国外移動が頻繁に行われている欧州地域において、欧州委員会により音声通信・データ通信双方について国際ローミング料金に関する規制が設けられるなどの動きが見られる中で、国際ローミングサービスに関する料金の低廉化や透明性の向上等に向けた規定をITRに盛り込むべきではないかという考え方が有力に主張されるようになった。

このうち、料金の低廉化については、事前の条文案募集の段階において、①ストレートに料金の低廉化（reducing charges）を図る政策の策定を構成国の努力義務とする提案（欧州委員会を含む欧州諸国 [CEPT：European Conference of Postal and Telecommunications Administrations]）、②料金をコスト指向的なもの（cost-oriented）とすることを構成国の義務とする提案（アフリカ諸国）、③渡航先国の国民が利用する料金（prices applied to local users of the visited country）との同等性の確保を要求する提案（インド）などの複数の提案が乱立していた。我が国（当方）としては、（ア）国際ローミング料金の水準については原則として自由競争の中での低廉化が進むことが期待可能であること（したがって、2013年2月現在、我が国の法令においては国際ローミング料金の在り方を直接規制する規定は存在しない。なお、外国法人等との電気通信業務に関する協定等の認可について、電気通信事業法 [昭和59年法律86号] 40条参照⁵）、（イ）ITU-Tのスタディグループ（SG3）において関連する勧告（D.98）⁶が2012年9月に採択されて間もなかったこと等を踏まえ、当該料金の在り方を方向づける過度な義務規定の創設には反対しつつ、何らかの義務づけが必要であるとのコンセンサスが形成される場合でも、できるだけ義務の程度の弱い規定（国家の過度な介入を控えることを主眼とした規定）でまとめる方向でWCITにおける交渉に臨んだ。

実際のWCITにおいては、我が国から、まずは国際ローミ



ングに関する規定の追加そのものに反対したものの、新興国はもとより欧州諸国からも十分な支持を得られなかったため、ローミング料金水準の設定に関する規定の努力義務化、当該設定に当たっての各国・地域固有の事情の考慮等について主張するとともに、料金をコスト指向的なものとする提案については、コストのみが料金の決定要因ではないことを理由に強く反対した。また、米国からは、料金の低廉化そのものを義務とすると料金が下げ止まった場合にその実効性が失われることを理由として、「競争的な (competitive)」料金を図る旨を規定することが望ましいとの主張が行われた。このような議論の結果、最終的には、「構成国は、国際ローミングサービスの提供における競争を促進するよう努力するとともに、最終利用者の利益のために競争的なローミング料金を促す政策を策定するべく奨励されるものとする」という旨の規定が今次改正後のITR（以下「改正後ITR」という）4条4.7項に追加されることとなった⁷。

他方、透明性の向上については、欧米・アラブ・アフリカ諸国からさまざまな条文案が示された。その典型例は、「構成国は、国際電気通信サービスを提供する事業者が、少なくとも、無料で、国際ローミング料金も含めた利用者料金について透明かつ最新の情報を提供できるよう確保しなければならない」という欧州諸国 (CEPT) からの条文案である。また、やや簡素化したものではあったが、米国からも類似の条文案が示されていた。もとより、利用者への情報提供を通じた料金の透明性の向上については、基本的な考え方としては我が国としても反対すべきものではないと考えられるが、事業者に対する過度な義務づけ等が行われないように配慮する観点から、提案された条文案について事業者に対する義務の程度を弱める方向で修正するための主張を行うべく、WCITでの交渉に臨んだ。諸般の議論の結果、「構成国は、承認された電気通信事業者が無料で適時に国際ローミング料金及び関連条件を含む国際電気通信サービスに関する透明、最新かつ正確な情報を最終利用者に対して提供することを確保するための措置を促進するものとする」という旨の条文を改正後ITR4条4.4項に追加することで決着した⁸。

我が国の視点から見ると、この条項の在り方については、アラブ・アフリカ諸国のみならず欧米諸国とも考え方に一定の懸隔があったところに特徴がある。それゆえ、WCITでの交渉に当たっても、日本の主張が必然的に孤立感を増すこととなり、他国が支持しなくなるという意味において難航がちであった。WCITにおいて、我が国は、技術的に困難な場合には情報提供に関する「措置」を講じる必要はない旨

を盛り込むことなどを提案したのであるが、これがまったく受け入れられなかったのも、このような事情を背景とするものである。

以上のように、国際ローミングサービスの料金等に関する規定については、各国がさまざまな主張をし合い、それらを調整する工夫ないし譲歩が時間をかけて行われた結果、我が国を含むすべての構成国がおおむね納得する形でまとまったものである。これは、WCITにおける貴重な成果の一つであると言えよう。

3. 計算料金規律をめぐる議論

国際電気通信サービスの提供における料金に関する現行のITRの規定としては、6条及び付録 (Appendix) の第一・第二・第三に掲げられている収納料金・計算料金等に関する伝統的な規律（以下「計算料金規律」という）がある。収納料金とは「国際電気通信サービスの利用に関して主管庁が定めその利用者から収納する料金」（2条2.9項）、計算料金とは「一定の関係において主管庁間で合意し国際計算書の作成のために用いる料金」（2条2.8項）のことであり、いずれも一次的には国際電話が念頭に置かれたものである。もっとも、一定の条件の下での特別取決めの締結を関係当事者に認める権利が既に構成国に承認されているため（9条9.1項。併せてITU憲章42条参照）、計算料金規律は一般原則を定めたものとして位置づけられる。

この計算料金規律については、多くの国で国際電気通信サービスの提供が国営・独占の下で行われていた1988年当時（現行のITR採択当時）には重要な意義を有したが、今日においては、当該提供の多くは電気通信事業者間の原則として自由な商取引に基づいて行われているため、少なくとも我が国及び多くの先進諸国においてはその実質的な意義が失われているものと考えられる。したがって、WCITでの交渉においても、我が国や欧米諸国は計算料金規律を原則としてITRから削除し、国際電気通信サービスの提供に関する事業者間の取決めの条件は商業協定 (commercial agreement) に委ねられる旨の規定を新たに設けることを主張した。しかし、今日においても計算料金規律を必要とするロシア、アラブ・アフリカ諸国等が当該規律の存置を強く求めたため、妥協策として、各国の国内法に基づき、計算料金規律を必要とする国には当該規律を適用し、それ以外の国については商業協定に基づき国際電気通信サービスの提供に関する条件が決まることとなるよう、当該規律を選択的に適用することを可能と



する規定が設けられることとなった（改正後ITR6条6.1項）。

その結果、現行のITR6条及び付録に掲げられている規定の内容にほぼ相当する規律については、商業協定に基づく取決めには適用されない旨が追加的に規定された（改正後ITR6条6.2項後段）。それゆえ、仮に我が国が改正後ITRに署名したとしても、国際電気通信サービスの提供が電気通信事業者間の取決めに基づいて行われる限りにおいて、改正後ITR6条6.2.1項以下の規定には拘束されないこととなる。なお、重要性が比較的低いと考えられる付録第三については廃止され、その内容の一部については本文の条項に吸収されることとなった⁹。

4. 料金・サービス政策に関するその他の主な議論

(1) ネットワークへの投資促進等に関する議論

アラブ・アフリカ諸国から、ネットワーク基盤（インフラ）への投資促進等に対する努力義務を構成国に課す条文案が示されていた。また、これらの諸国は、国際電気通信サービスの卸売料金についても一定の規律を設けることを提案していた。これらを背景として、「構成国は、国際電気通信ネットワークへの投資を奨励し、当該電気通信ネットワーク上のトラフィックに関する競争的な卸売料金を促進するよう努力するものとする」という旨の条文が改正後ITR6条6.1.1項に新たに追加されることとなった¹⁰。

(2) 事業者間の合理的補償に関する議論

カメルーンから、伝送されるトラフィックに応じた合理的な事業者間補償（精算）を確保するための措置の実施を構成国に義務づける条文案が示されていた。しかし、WCITでの議論において、我が国をはじめとする先進諸国が、事業者間補償の在り方については電気通信事業者間の自由な取決めに委ねるべきであり、国家による過度な介入を義務づける規律は避けるべきであるとの観点からこれに強く反対した結果、採用されないこととなった。

(3) 他事業者に対する「課金権（right to charge）」の保障に関する議論

アラブ・アフリカ諸国から、「構成国は、電気通信事業者の国際電気通信サービス・アプリケーション提供者に対する合意されたサービス品質に基づく適切な接続料（アクセスチャージ）の課金権を保障するための措置を講じるものとする」という旨の条文案が示されていた¹¹。しかし、WCITでの議論において、我が国をはじめとする先進諸国が、前述の（2）と同様の理由からこれに強く反対した結果、採用されないこ

ととなった。なお、この条文案については、実質的に、電気通信事業者間で合意したサービス品質を国家が保障し得ることを担保するものであるとも解され、そのような観点からも不適当であると考えられたため、その旨も併せて我が国から適宜主張した。

(4) 利用者に対する従量課金に関する議論

ブラジル、インド等から、国際電気通信において効率的な消費量（what is effectively consumed）に応じた最終利用者に対する課金（従量課金）を奨励する努力義務を構成国に課す条文案が示されていた。しかし、WCITでの議論において、我が国をはじめとする先進諸国が、この条文案の曖昧さに加え、従量課金は課金方法の一つにすぎず、これをITRで「国際標準」とするのは不合理である旨を主張しつつこれに強く反対した結果、採用されないこととなった。

(5) 国際電気通信における詐欺の防止に関する議論

ブラジル、インド等から、国際電気通信における詐欺（fraud）の防止等のための電気通信事業者間の協力に関する義務又は努力義務を構成国に課す条文案が示されていた。しかし、WCITでの議論において、我が国をはじめとする先進諸国が、詐欺への対処の問題はITUの所掌範囲を越える等の理由からこれに強く反対した結果¹²、採用されないこととなった¹³。

(6) 国際接続問題についての裁判外紛争解決手続に関する議論

アフリカ諸国から、国際接続問題に関する裁判外紛争解決手続（ADR：Alternative Dispute Resolution）の利用について相手国に協力を求め得ることを確保する義務を構成国に課す条文案が示されていた。しかし、WCITでの議論において、我が国をはじめとする先進諸国が、前述の（5）と同様の理由からこれに強く反対した結果、採用されないこととなった。一部のアフリカ諸国はこの条文案に相当固執したが、問題の重要性自体は先進諸国にも認識されたうえで、必ずしもWCITの場ではなく、今後の関連するITUの会議における検討課題の一つとされた¹⁴。

5. 総括

料金・サービス政策に関するITRの条文の在り方については、WCITにおいて相当な時間をかけて密な議論が行われた。既述のとおり、国際電気通信サービスの提供は電気通信事業者間の自由な取決めに委ねることを基本とすべきとする観点から、我が国としてもそのスタンスを積極的に主張しつつ



条文の在り方に反映させる努力をし、また同様の主張をする国の見解を適宜支持した。その結果、計算料金規律の適用が「選択制」になるとともに、新たに国際ローミング料金等に関する実務的・合理的な規律が盛り込まれる形で決着し、少なくとも料金・サービス政策に関する部分については、今日の国際電気通信の市場環境を踏まえた新時代のITRの成立をみたように思われる。また、その他の当該政策に関する規定についても、我が国として（改正後ITRに署名・批准したとしても）ほぼ受容可能な形で条文がまとまったことは、改正後ITRに署名した国々との今後の関係等を考慮すると、有意義なことであったと考えられる。もっとも、全体としては諸般の局面で「妥協」が重ねられて条文がまとめられたため、必ずしも十分なコンセンサスを得られていない部分があることも否定できず、各構成国が個々の規定を拡大解釈する余地が残されていることには留意が必要であろう。

確かに、インターネット政策等をめぐる欧米諸国と新興国・発展途上国との対立を背景として、我が国は改正後ITRに署名しないという道を選択した。しかし、次なるITR改正の機会が訪れたときには¹⁵、今般のWCITでの議論（すなわち改正後ITRの内容）がベースになると考えられる。また、我が国の電気通信事業者が、改正後ITRに署名・批准した国々で事業を営み、又はそれらの国々の電気通信事業者と業務上の契約等を締結することもあり得る。これらの点にかんがみ、我が国として積極的に今般の交渉に参画したことは、決して「徒労」ではなかったものと信じたい。

注

- 1 今次改正後のITRについては2015年1月1日からの発効が予定されているが、我が国を含め、署名せずかつ同意の通知を行わなかった国々に対してはその効力が及ばず、現行のITRが引き続き適用されることとなる。
- 2 例えば、日本経済新聞2012年12月15日朝刊4面、読売新聞2012年12月16日朝刊9面などを参照。
- 3 インターネット政策に関する主なITR改正条文の分析については、海野敦史「国際電気通信規則（ITR）の改正を通じたサイバースペースの国際ルール策定に向けた動向」、『Law and Technology No.57』（民事法研究会、2012年）111-116頁参照。
- 4 ここで言う国際ローミングサービスとは、国内の電気通信事業者が海外の電気通信事業者と取決めを結ぶことにより、利用者が、その海外の電気通信事業者のネットワークを用いて自国内で契約している携帯電話番号（又は電子メールアドレス等）のまま音声・データの送受信を行うことを可能とするサービスのことを指す。
- 5 電気通信事業法40条及び電気通信事業法施行規則（昭和60年郵政省令25号）27条に基づき、我が国の電気通信事業者と海外の電気通信事業者との間で締結される音声の伝送交換に関する国際ローミング協定については、総務大臣の認可の対象となるが、これらの条項は利用者料金に関して直接の規制を課すものではない。
- 6 ITU-T, D.98, Charging in international mobile roaming service (09/2012), <http://www.itu.int/rec/T-REC-D.98-201209-I/en>。なお、この勧告は法的拘束力を有しない。
- 7 本稿で示すITRの条項については、「改正後ITR」という表記がない限り、現行のITRを表すものとする。
- 8 国際ローミングサービスの提供に関しては、本文で取り上げたもののほか、海外渡航者としての利用者に対する十分なサービス品質の確保のための構成国の措置奨励義務（改正後ITR4条4.5項）、国境地帯における利用者の意図しない（inadvertent）ローミング料金課金の回避・緩和のための事業者間協力を促す構成国の努力義務（同条4.6項）が新たに規定されることとなった。
- 9 付録第三の内容のうち、業務用電気通信（service telecommunications）については改正後ITR6条6.4項に規定され、特権電気通信（privilege telecommunications）に関する規定についてはその定義とともに削除された。
- 10 既述のとおり、「競争的（competitive）」な料金については、別途、国際ローミング料金についても規定されることとなった。なお、アラブ・アフリカ諸国は、当初、コスト指向的な卸売料金（cost-oriented wholesale pricing）とする旨を提案していたが、我が国を含む先進諸国の反対により採用されなかった。
- 11 事業者間の合理的補償や他事業者に対する「課金権」の保障については、ITR3条3.2項に関する改正案として欧州電気通信事業者協会（ETNO：European Telecommunications Network Operators' Association）から示された提案と軌を一にする。同提案においては、インターネット上のコンテンツ提供事業者等に対してネットワーク基盤（インフラ）への投資に対する相応の負担を求める観点から、インフラ投資を行う電気通信事業者がインターネット接続事業者に対して流通させる情報量に応じた接続料を課すための仕組みを設けることが意図されていた。この提案については、インターネット政策の機微性等を背景として（米国等はITRによるインターネットに関わる一切の規律に反対する立場を採っていた）、採用されなかった。
- 12 2010年に改正されたITU全権決議130（Rev. Resolution 130 [Guadalajara, 2010]）においては、サイバー犯罪への対処を含む各国の主権に関わる法的・政策的課題について、ITUでは扱わない旨が示されている。
- 13 また、改正後ITR3条3.5項において、新たに番号資源（numbering resources）の適正利用に関する規定が盛り込まれたことから、国際電話サービスに関する限りにおいては、これにより、一定程度、詐欺行為又はこれに相当すると認められる行為の防止・回避に資することとなっている。
- 14 裁判外紛争解決手続に関しては、その利用に関する関心国間の国際協力等について、WCITで採択された決議に掲げられている（Resolution Plen/5 [Dubai, 2012]）。
- 15 なお、WCITで採択された決議においては、ITRを定期的に見直すための措置等について、2014年のITU全権会議で議論されることとなっている（Resolution Plen/4 [Dubai, 2012]）。