



世界国際電気通信会議 (WCIT-12) 結果報告 (総括)



総務省 情報通信国際戦略局 国際政策課 国際広報官 出口 たくと 岳人

1. はじめに

平成24年12月3日から14日までの間、電気通信に関する国際連合の専門機関である国際電気通信連合 (ITU) において、各国政府を法的に拘束する国際電気通信規則 (ITR) を改正する世界国際電気通信会議 (WCIT) が、アラブ首長国連邦 (ドバイ) で開催された。

WCITには、151か国及び37団体から約1,600名が参加し、ITR改正の交渉がされた。我が国からは、田中栄一総務審議官、関総一郎情報通信国際戦略局次長等が参加し、交渉に臨んだ (筆者も代表団メンバーとして参加)。

全体議長は開催国であるUAEの通信規制庁のアル・ガニム局長 (Director General) が行い、ITR改正提案のレビューを行う第5委員会 (COM5) 議長はジョシュア・ペプラー (ガーナ)、同委員会第1作業部会 (WG1) (第6条、第9条関係) 議長はベルナデット・ルイス (トリニダード・トバゴ)、同WG2 (第6条、第9条関係以外) 議長はファビオ・ビジ (イタリア) の各氏が任命され、我が国からも津川清一参与

がWG1の副議長を務めた。

以下では、結果概要について報告する。なお、料金・サービス政策に関する議論の詳細については、別稿 (海野敦史「世界国際電気通信会議 (WCIT-12) における国際電気通信規則 (ITR) 改正をめぐる料金・サービス政策に関する議論」) で解説されているので、そちらも参照願いたい。

なお、本稿は筆者の個人的な見解であり、所属する組織を代表するものではない。

2. 結果概要

(1) 総論

WCITでは、アラブ諸国、アフリカ諸国、ロシア等より、国によるインターネット規制、管理強化の必要性が主張され、インターネットへの国やITUの関与の在り方や、新たな課題のセキュリティや迷惑メール (スパム) 対策の国際ルール化が主な争点となった。

WCITにおけるITR改正の経緯

- ◆ 1990年、国際電気通信連合 (ITU) において、国際電話業務に関する一般原則、接続料金の計算・精算方法等を定めた国際電気通信規則 (ITR) が発効。

※ ITR: International Telecommunication Regulations



民営化、競争導入等、電気通信を巡る環境の大きな変化

【国際電気通信連合】

(ITU: International Telecommunication Union)

- ・電気通信に関する国連の専門機関。
- ・193か国が加盟。本部はジュネーブ
- ・役割：①国際的な周波数の分配
②電気通信の標準化
③途上国に対する技術援助等

- ◆ 2006年、ITUは、ITRを改正する会議 (WCIT) を2012年に開催することを決定。



・「アラブの春」等を受けた、新興・途上国でのネット規制・政府管理強化の動き
・サイバーセキュリティの重要性に対する各国の意識の高まり

【世界国際電気通信会議】

(WCIT: World Conferences on International Telecommunications)

- ・開催日程：2012年12月3日～14日
- ・場所：アラブ首長国連邦・ドバイ
- ・参加者：151か国及び37団体から約1,600名

- ◆ WCITでは、ITU等の国際機関がインターネットを管理すべきか否か、セキュリティを理由としたネットワーク遮断やコンテンツ規制などインターネット上の表現の自由への国家介入につながる規定を盛り込むかが主な焦点に。

図1. WCITにおけるITR改正の経緯



採択文書としては、(1) セキュリティ対策、スパム対策に関する規定（ネットワーク・セキュリティの確保についての規定、スパム拡散防止等についての規定）、(2) 携帯電話の海外ローミング料金に関する規定（利用者に対する料金の透明性確保についての規定、海外ローミング料金の競争の促進についての規定）、(3) 人権を尊重したITRの履行、国際電気通信サービスへの国のアクセス権についての規定、(4) 国際電気通信ネットワーク投資の奨励についての規定、(5) エネルギー効率化及び電子廃棄物（e-waste）についての規定、(6) 国際電気通信サービスへの障害者のアクセス促進についての規定等をITRに追加するとともに、インターネットに関する決議（国際連合の機関であるITUがインターネットへの取組強化、ITUの権限の範囲内でインターネットに関わる技術、発展及び公共政策に関する各国の立場を形成することについて）等五つの決議が併せて採択されることとなった。

本改正文書は、途上国を中心とした支持により採択されたが、米国、EU諸国、カナダ、オーストラリア等の国は、採択された改正案はインターネット上の表現（コンテンツ）規制や検閲、遮断等の規制強化につながりかねない、国やITUによるインターネット管理につながるおそれがないとは言えないなどとして署名しなかったため、署名国は89か国にとどまった。我が国としても、この改正案は国際的な共通認識が十

分に形成されていないまま採択されたものと考え、署名を送ることとした（55か国が署名せず）。

最終日に署名式が行われたが、主な署名国、非署名国は以下のとおり。

署名国（89か国）：アラブ諸国、中南米の一部（アルゼンチン、ブラジル、キューバ、パラグアイ等）、アフリカの大多数、旧ソ連邦諸国（RCC）の一部（ロシア、アゼルバイジャン等）、アジア太平洋の一部（タイ、マレーシア、韓国、シンガポール等）、欧州の一部（トルコ）

非署名国（55か国）：北米（米国、カナダ）、欧州諸国、中南米の一部（コスタ・リカ、コロンビア、チリ等）、アフリカの一部（ケニア等）、RCCの一部（アルメニア、ベラルーシ等）、アジア太平洋の一部（日本、豪州、NZ、インド、フィリピン）

なお、改正ITRは、2015年1月1日から、それまでに改正ITRに拘束されることに同意する旨の通知をITUに送付した国との間で発効することとなるが、署名（又は同意の通知）を行わない国については改正前の現行ITRが引き続き適用されることとなる。

ITR改正の争点と各国のスタンス

主な争点	ロシア、アラブ、アフリカのスタンス	米国、欧州のスタンス	日本のスタンス
インターネット資源（IPアドレスやドメイン）に関する国やITUによる管理（インターネットガバナンス）	・ 現行の民間主導のインターネット資源管理体制(ICANN)ではなく、国際機関等により割り当てられるべき	・ 企業やユーザーの市民も参画する形によるマルチステークホルダーアプローチを支持（ITUでインターネット資源を割り当てる必要はない）	同左
インターネット上の表現の自由	・ 政府によるインターネット上の表現（コンテンツ）に対する検閲、遮断等に関する規定を追加すべき	・ ITRに、コンテンツ規制、検閲、遮断等につながるおそれのある規定を追加すべきでない	同左
セキュリティ対策	・ 国際的に拘束力のあるITRにて「セキュリティ」を扱うべき	・ ITRではコンテンツ規制、検閲、遮断等につながるおそれのある「セキュリティ」を扱うべきでない ・ 広範な意味を持つ「セキュリティ」ではなく、ネットワークの「堅牢性」に限定すべき	・ セキュリティ確保は重要だが、ネットワークの障害回避の側面に限定し、表現（コンテンツ）に対する検閲等が含まれない規定とすべき 〔例：ネットワークの「堅牢性」〕

図2. ITR改正の争点と各国のスタンス



改正の結果概要と我が国の対応

- ◆ ITRの改正規定案に関し、交渉過程で当初の規制的表現自体はかなり弱められた。
- ◆ しかしながら、最後まで米国、欧州諸国等とアラブ諸国、アフリカ諸国、ロシア等との間で合意に至らず、異例の投票により改正ITRが成立。
→我が国を含む、米国、欧州諸国を中心とした55か国が署名せず(署名国は89か国)。

【我が国が署名しなかった理由】

- ・ インターネットに関する国による管理・規制やインターネットへの国連機関の関与について、米国、欧州等先進国とアラブ諸国、ロシア等の間に大きな考え方の相違があり、ITRの在るべき姿についての国際的な共通認識がまだ熟していない。

【参考：米国の対応】

- ・ 米国は、グーグル、アマゾン、インテル、シスコ等も参加(総勢121名)。
- ・ 本件を契機としてインターネットガバナンスに関する決議が議会で採択されたほか、WCITの結果についてホワイトハウスが見解を発表するなど、高い関心。

(参考) ITRに新たに盛り込まれた主な事項

<前文>

- ◆ 人権を尊重したITRの履行
- ◆ 国際電気通信サービスへの国のアクセス権

(※) 改正ITRは、2015年1月1日に施行。
署名しなかった国については、今後、改正ITRへの参加(同意)の通知を行わない限り、改正ITRは適用されず、現行のITRが適用。

<本文>

- ◆ ネットワークセキュリティ対策(努力義務)
- ◆ スпам対策(努力義務)
- ◆ その他の主な事項
 - ① 携帯電話の海外ローミング料金(利用料金の透明性確保、競争促進)
 - ② 国際電気通信ネットワーク投資の奨励
 - ③ エネルギー効率化及び電子廃棄物(e-waste)
 - ④ 国際電気通信サービスへの障害者のアクセス促進

※ 併せて、インターネットに対する国やITUの取組を求める決議(元はロシアの提案)を採択。

図3. 改正の結果概要と我が国の対応

(2) セキュリティ (5A条)

ブラジルを議長とするアドホックグループが作られ、我が方より、ネットワークに焦点を絞り、コンテンツに触れるべきではないことを主張し、その方向で議論が行われた結果、以下の文言で合意された。

ARTICLE 5A Security and robustness of networks

Member States shall individually and collectively endeavour to ensure the security and robustness of international telecommunication networks in order to achieve effective use thereof and avoidance of technical harm thereto, as well as the harmonious development of international telecommunication services offered to the public.

しかしながら、なお欧米諸国より、securityの用語はコンテンツ規制をも含み得るとして受け入れられないとの反対があったため、これを受け、更なる妥協案として、この規則はコンテンツに関わるものではない旨の規定をITRに追記することとなり、These Regulations do not address the content-related aspects of telecommunications. と第1.1条に追記されることで合意された。

(3) スпам (5B条)

ブルガリアを議長とするアドホックグループが開かれ、スパムについて盛り込むべきではない、とする欧米諸国、盛り込むべきとするアラブ諸国やアフリカとの間で対立したが、議長より、緩やかな指針レベルの条文を盛り込むことが妥協案として提案され、結局以下の文言で合意された。

ARTICLE 5B Unsolicited bulk electronic communications

Member States should endeavour to take necessary measures to prevent the propagation of unsolicited bulk electronic communications and minimize its impact on international telecommunication services.

Member States are encouraged to cooperate in that sense.

ただし、欧米諸国はスパムについて規定することはインターネットのコンテンツに対して規制するものだと、条文化には最後まで抵抗を示した。

(4) 投資促進、事業者間精算スキーム、IXP等

ブラジルより、インターネット接続促進に関し、国家が地域内トラヒックの交換ポイント (IXPを想定) の導入を促進



すべき、という提案がなされ、以下の文で合意された。

3.7 Member States should create an enabling environment for the implementation of regional telecommunication traffic exchange points, with a view to improving quality, increasing the connectivity and resilience of networks, fostering competition and reducing the costs of international telecommunication interconnections.

また、一般的な投資促進については、アフリカやアラブ諸国からの提案を基に、以下の文で合意された。

6.1.1 Member States shall endeavour to encourage investments in international telecommunication networks and promote competitive wholesale pricing for traffic carried on such telecommunication networks.

他方、インフラ投資を行う通信事業者による関係事業者への補償の仕組みを設けることがアラブ諸国やアフリカから提案されていたが、欧米諸国及び我が国が、事業者間の自由な交渉にゆだねるべき事項として反対した結果、条文には盛り込まれず、以下の決議が作成された。

RESOLUTION PLEN/5 (DUBAI, 2012)

International telecommunication service traffic termination and exchange

The World Conference on International Telecommunications (Dubai, 2012),

(略)

resolves to invite concerned Members States to collaborate so that:

- i) each party in a negotiation or agreement related to or arising out of international connectivity matters can seek the support of relevant authorities of the other party's State in alternative dispute resolution;
- ii) their regulatory frameworks promote the establishment of commercial agreements between authorized operating agencies and the providers of international services in alignment with principles of fair competition and innovation,

(5) 国際ローミング料金関係

国際ローミング料金の透明性確保、低廉化について、津川参与を議長とするアドホックグループの場を中心に議論が行われた。透明性確保、料金の低廉化促進の方向では先進国と途上国の間での基本的立場に大きな差異はなかったため、既存の4条に以下の4項を追加することで合意された。

4.4 Member States shall foster measures to ensure that authorized operating agencies provide free-of-charge, transparent, up-to-date and accurate information to end users on international telecommunication services, including international roaming prices and the associated relevant conditions, in a timely manner.

4.5 Member States shall foster measures to ensure that telecommunication services in international roaming of satisfactory quality are provided to visiting users.

4.6 Member States should foster cooperation among authorized operating agencies in order to avoid and mitigate inadvertent roaming charges in border zones.

4.7 Member States shall endeavour to promote competition in the provision of international roaming services and are encouraged to develop policies that foster competitive roaming prices for the benefit of end users.

(6) ルーティング

アラブ諸国より、構成国が国際経過線路を知る権利や管理する権利を有する旨規定しようとした (A Member State has the right to know the route of its traffic where technically feasible.) が、欧米諸国から技術的に不可能等の反対があり、結果的に現行の規定を若干修正した以下の規定となった。

3.3 Authorized operating agencies shall determine by mutual agreement which international routes are to be used. Pending agreement and provided that there is no direct route existing between the terminal authorized operating agencies concerned, the origin authorized operating agency has the choice to determine the routing of its outgoing telecommunication traffic, taking into account the interests of the relevant transit and destination authorized operating agencies.

(7) OA/ROA

ITRの適用対象となる事業者について、ROA(Recognized Operating Agency)とするか、OA (Operating Agency)とするか、欧米諸国とアラブ諸国、アフリカ、RCC等との間で意見の対立があった。

UAEのアル・ガニム全体議長は自らアドホックグループを開催し、妥協案について議論され、その中で、OAに*authorised or recognised by a Member State to establish, oper-



ate and engage in international telecommunications services to the publicという注をつけることで妥協が図られたが、欧米諸国がROAと比べて対象を広げるものであるとして拒否した。最終的に妥協案が提案され、1. 1(a)の後に以下の文を置くこととした。

1.1 abis) These Regulations also contain provisions applicable to those operating agencies, authorized or recognized by a Member State, to establish, operate and engage in international telecommunications services to the public, hereinafter referred as "authorized operating agencies".

(8) 電気通信の定義 (Telecommunication/ICT)

電気通信の定義については、憲章、条約でも規定しており、同じ内容がITR2.1でも規定されているが、アラブ諸国、アフリカより、電気通信にICTの概念を加える新たな定義の提案がなされた。欧米諸国より、電気通信の定義をインターネットにまで広げるものとして反対があり、結果的には、従来の規定を維持することとした。

(9) 番号の適正な利用 (ナンバーミスマス)

適切な料金精算業務に資するため、国際電話の番号資源の適正な利用の確保を奨励するもの。多くの提案が出されたが、イギリス (BT) を議長とするアドホックグループでの議論の末、以下の文案で決着した。

3.5 Member States shall endeavour to ensure that international telecommunication numbering resources specified in ITU-T Recommendations are used only by the assignees and only for the purposes for which they were assigned; and that unassigned resources are not used.

しかしながら、アラブ諸国より、国際電話の番号のみならず、ネーミング、番号、アドレス及び識別資源といったインターネット資源についても国が管理すべき旨の提案 (3. 5 (b)) が出され、いったんは以下の文がファースト案に盛り込まれた。

3.8 Member States shall, if they so elect, be able to manage the naming, numbering, addressing and identification resources used within their territories for international telecommunications.

全体会合では、この3. 8に対し、我が方や欧米諸国が、インターネット・ガバナンスに関する規定はITRに盛り込むべきではない旨強く反対した結果、本項は最終的な案からは

落とされた。

(10) 適正な番号配信 (CLI)

適切な料金精算業務に資するため、国際電話の番号配信に関するルールについて、多くの提案が出されていたが、WG2の議論の中で、以下の文言で合意された。

3.6 Member States shall endeavour to ensure that international calling line identification (CLI) information is provided taking into account the relevant ITU-T Recommendations.

(11) インターネット・ガバナンス (旧ロシア提案第3A条)

ロシアより、インターネット・ガバナンスに関し、各国の権限を強めることを意図する以下のような条文をArticle 3A Internetとして盛り込むよう提案がなされていた。

3A.1 Internet governance shall be effected through the development and application by governments, the private sector and civil society of shared principles, norms, rules, decision-making procedures and programmes that shape the evolution and use of the Internet.

3A.2 Member States shall have equal rights to manage the Internet, including in regard to the allotment, assignment and reclamation of Internet numbering, naming, addressing and identification resources and to support for the operation and development of basic Internet infrastructure.

3A.3 Member States shall have the sovereign right to establish and implement public policy, including international policy, on matters of Internet governance, and to regulate the national Internet segment, as well as the activities within their territory of operating agencies providing Internet access or carrying Internet traffic.

3A.4 Member States should endeavour to establish policies aimed at meeting public requirements with respect to Internet access and use, and at assisting, including through international cooperation, administrations and operating agencies in supporting the operation and development of the Internet.

本提案に対し、少数国会合で、トゥーレ事務総局長からロシアに対し、代わりに以下の決議案を作ることでどうか、と提案がされ、その方向で妥協が図られた。

To foster an enabling environment for the greater growth



of the Internet (RESOLUTION PLEN/3)
The World Conference on International Telecommunications (Dubai, 2012),

(略)

resolves to invite Member States

1 to elaborate on their respective positions on international Internet-related technical, development and public-policy issues within the mandate of ITU at various ITU forums including, inter alia, the World Telecommunication/ICT Policy Forum, the Broadband Commission for Digital Development ITU-D study groups; (略)

instructs the Secretary-General

1 to continue to take the necessary steps for ITU to play an active and constructive role in the development of broadband and the multistakeholder model of the Internet as expressed in § 35 of the Tunis Agenda; (略)

本決議案は第一次案に盛り込まれたが、12日の全体会で米国がインターネット・ガバナンスについてITUの権限を広げるものだと反対したため、アル・ガニム議長が「この会議場の雰囲気を知りたい」として採決が行われ、賛成多数として最終案に残った（なお、その後、本手続の不明確さについて問いただす国がいたものの、本手続は投票ではない旨の説明を議長は繰り返した）。

(12) 人権を尊重したITRの履行、国際電気通信サービスへの国のアクセス権についての規定

もともとチュニジアから表現の自由等の人権に配慮してITRを適用すべきとの規定を加えることが提案されていたが、これを基に全体会で、スウェーデン、ポーランド等から前文へ以下の一文を加えることが提案された。

Member States affirm their commitment to implement these Regulations in a manner that respects and upholds their human rights obligations.

これについては、アラブ諸国、アフリカ諸国より、ITRに書くべき事項ではない、として反対があったものの、結局13日に配付された最終案に残った。これに対し、13日の全体会で、最終案の採決が行われる直前に、アフリカ（ナイジェリア）より、これに続けて通信に関する国の権利についても加えるべきとして、以下の一文の追加が提案された。

These Regulations recognize the right of access of Member States to international telecommunication services.

欧米諸国より、人権とは人の権利であり、国の人権というのは想定しがたいとの反対があり、議長は同提案を却下しようとしたが、イランから投票の動議（Point of Order）があり、投票に持ち込まれた。

投票は、まず議論を打ち切って投票にかけることの可否について行われ、投票することについては賛成多数（93対0、棄権16）で可決、さらに同提案についても賛成多数（77対33、棄権8）で同提案は可決。それとともに、議長がアフリカ諸国からの追加分を入れた形でのテキスト全体の採択を宣言した。

(13) エネルギー効率化及び電子廃棄物(e-waste)についての規定

アフリカ（元案ガーナ）より、エネルギー効率化及び電子廃棄物について各国が適切な基準を採用すべし、とする規定の追加を主張し、アドホックグループで議論された結果、以下のような緩やかな努力義務を課すラインで合意された。

Article 8A Energy efficiency/e-waste

Member States are encouraged to adopt energy-efficiency and e-waste best practices, taking into account the relevant ITU-T Recommendations.

(14) 国際電気通信サービスへの障害者のアクセス促進についての規定

ハンガリーより、障害者の電気通信サービスへのアクセスを促進すべし、とする規定の追加を主張し、アドホックグループで議論された結果、以下のような緩やかな努力義務を課すラインで合意された。

ARTICLE 8B Accessibility

Member States should promote access for persons with disabilities to international telecommunication services, taking into account the relevant ITU-T Recommendations.

(15) WCITの定期的な開催

ガーナより、電気通信の発展に合わせてITRの定期的な見直しが必要であるとして、WISA（4年に一回開催）が開催される機会を捉えて、8年に一回、ITRの見直しを行うべし、という決議案を提出した。先進国より、ITRは頻繁に改正すべき性質のものではないとの主張を行った結果、WCITを定期的に開催することについて、次期全権委員会（2014年）で検討することとされた。



3. 所感

今般会合でITR改正案が、途上国を中心とする支持を基盤に成立したが、米国及びEU諸国をはじめとする大半の先進国は、署名を行わなかった。今回、ITRの改正をめぐる、関係国間で大きく対応が分かれたのは残念な結果ではあった。

かかる結果は、インターネットに関する国による管理・規制やインターネットへの国連機関の関与について欧米諸国と途上国との間で基本的な考え方の違いがあることによるものであった。欧米諸国の立場は条約と同等の法的拘束力を持つITRにインターネット関連規定が盛り込まれるべきではなく、インターネットへのITU又は各国政府の関与の増大は、現行のマルチステークホルダー・アプローチやインターネットを通じた表現の自由を脅かすものとなりかねないというものであり、他方途上国の立場はITUや各国政府がインターネットの管理に積極的に関与すべきというものであった。

アラブ諸国、中国、ロシア等は、当初のセキュリティに関する提案を見る限り、今回のITR改正を契機にインターネット規制を盛り込もうとしていたことは明らかである。しかしながら、欧米諸国の強い反対に加え、我が方やブラジルを中心とした妥協案を作成しようとする努力もあり、実際にでき

あがったセキュリティやスパムに関する規定は、これらの国々からかなりの妥協を引き出すことに成功したと考えられる。

しかしながら、特にアラブ諸国にとっては、妥協を重ねたにも関わらず、米国が「インターネット」に関する事項をITRの範疇で扱うことについて全く妥協の余地を示さず、「インターネット」に関連する文言（セキュリティ、スパム等）を入れることでさえ最後まで妥協しなかったことから、双方の溝が深まる一方となり、最後には「情報アクセスの権利」をめぐる本筋とは離れた部分で議論や投票が行われることとなってしまったとも捉えることができる。

今後、米国や欧州、日本等の先進国が改正ITRに参加しない中でITRの役割・位置づけがどのようになっていくかについては予断を許さないところがあるが、定期的なレビューを行うことについて2014年の全権委員会議で議論すべしという決議が併せて採択されたので、今後、ITRは情報通信をめぐる環境の変化に合わせて定期的に改訂すべき、という議論は必ず起こると思われる。

インターネットをめぐる議論は、ITU理事会作業部会、本年5月のWTPF等、WCIT以外のITUの会合でも引き続き行われることとなり、また、国際サイバー会議（今年は10月に韓国で開催）、国連の専門家会合（第1委員会下のGGE、第2委員会下のCSTD）、インターネットガバナンスフォーラム

サイバー空間の国際的なルールに関する議論の今後の動向

- ◆ サイバー空間の国際ルールについては、国連総会やITU、国際サイバー会議等を中心として、引き続き議論が行われる見込み。
- ◆ 2013年に国家のICT利用に関する規範についての議論が、2014～2015年にインターネット政策についての議論がそれぞれ取りまとめられる予定。

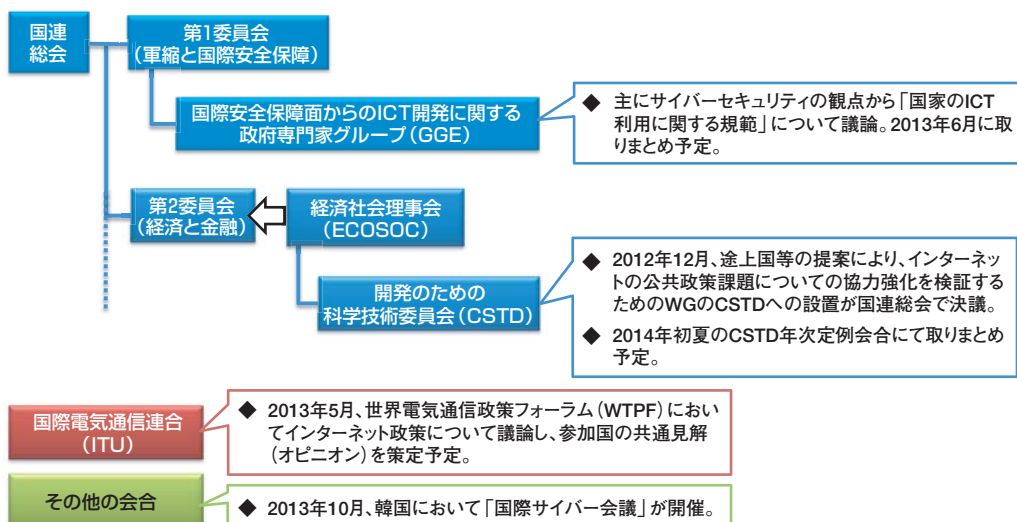


図4. サイバー空間の国際的なルールに関する議論の今後の動向



(IGF) 等の場でも行われることとなる。

このようにインターネットの規制や管理の在り方については、今後とも様々な場で議論がなされると予想される。我が国としては、情報の自由な流通が確保され、インターネットの便益を利用者の方々が最大限に享受できるよう、様々な場で引き続き国際的な共通認識の醸成に努めてまいりたいと考えている。

なお、全体議長を務めたのは、UAEの通信規制庁 (TRA) のアル・ガニム局長。当初、落ち着いた采配をしていたように見えたが、インターネット決議案については、重要な案件であり、もう一晩持ち越し、時間をかけて議論をする、という道もあったはずだが、12日の全体会で、インターネット決議に関する議論が収束しないのを見て、「各国の温度を測る」と言って札を上げさせて賛否を表明させた上で、majorityと発言し、多数決を行ったに等しい議事進行を行い、交渉決裂のきっかけを作ってしまったように思われる。

13日の改正案採択の瞬間においても、ITR前文に情報アクセスの権利を追加するかどうかについて投票したはずであったのに、その投票が終わった直後、その修正を反映して成果文書は採択されたと宣言した。この点、修正提案の採決後、いったん、休憩でも入れれば、各国は、冷静に改めて判断することができた可能性もある。

なお、最後の投票はイランからの動議に基づいて行われたものである。このイラン動議は、議長やトゥール事務総局長にとっても想定外だった可能性もある。

我が国としては、1年以上前からの予備的交渉にも積極的に参加し、インターネットを通じた情報の自由な流通の確保等、我が国の基本的立場が反映されるよう努めるとともに、全ての構成国が参加できる合意を通じたITUの一体性の確保を実現するべく交渉に臨んだ。今回の会合でも着地点を模索

するべく建設的な貢献を行った。

この点については、欧米諸国、アジア、議長、事務局長等から何度も感謝と敬意が表明されていたところで、間違いなく各国とも高く評価していたと思われる。また、採択された文書において相当部分妥協を引き出すことに貢献したと評価できる。

最終的に先進国と途上国の溝が埋まらず、我が国も署名できなかったという結果は、これまで、ITRの改正に向けて、相当の労力をかけてきた我が方としては不本意と言わざるを得ない。しかしながら、先進国・途上国の双方より、我が国の建設的貢献が高い評価を得たことは、今後の議論に向けた強い信頼関係とパイプの構築につながり、今回の会合の成果として評価してよいと考える。

<我が国の積極的貢献の主な例>

- ・ APT準備会合において、副議長を務めるとともに、セキュリティに関する議論 (共同提案条文案の作成) 等を主導
- ・ ローミングに関する新たな規定の検討グループで、津川参与が議長役として取りまとめに貢献
- ・ 適用対象事業者に関する対立 (OA/ROA) の打開に向け我が国が非公式に提案した内容が最終案に反映

<関係ホームページ>

ITU世界国際電気通信会議 (WCIT-12)

URL:http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ict-seisaku/cyberspace_rule/wcit-12.html



写真1. 全体会合での投票の様相 (12月13日)



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當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]）。