



国際電気通信規則（ITR）の改正におけるインターネット関連の議論

総務省 情報通信国際戦略局 国際政策課

1. はじめに

昨今、国際電気通信規則（ITR：International Telecommunication Regulations）を改正する会議である世界国際電気通信会議（WCIT：World Conference on International Telecommunication）がインターネット関係者の中で話題となっている。米国の下院エネルギー商業委員会が本年5月に開催した公聴会にて、ITRの改正によってインターネットへの国家の管理が強化される可能性があることが指摘され、これに対する強い懸念が報道されたことが発端である。

この時から、当課には、インターネット関連企業を始め様々な方々から照会が寄せられるようになった。そこで本稿において、このITRという条約とWCITという会議について、大胆に要約して説明するとともに、インターネットに関連する追加条文案に対する現時点での総務省の考え方の一端を提示することとしたい。本稿がITR改正の全体はもとよりインターネット関連の全てをカバーしているわけではなく、また今後の動向によって総務省の対応が変わり得る点、あらかじめ御了承いただきたい。

2. ITRとWCIT

ITRは、それまで電信と電話で別々に定められていた規則を一本化したもので、国際電気通信のサービス、課金・料金計算等の在り方について定めた条約である。1988年に、国連専門機関の一つである国際電気通信連合（ITU）の会合で採択され、1990年7月に発効した。ITUの4条約の一つであり、最上位規定である国際電気通信連合憲章（ITU憲章）及びそれを補完する国際電気通信連合条約（ITU条約）の双方を補完する「規則（Regulation）」である。

ITRは、国際電気通信サービスが主に国営・独占の事業体によって提供され、国際電信や国際電話交換といった人手を介する手段も使われていた状況を前提としていた。

しかし、その後の急速な技術進歩や電気通信事業の民営化及び競争原理の導入により、国際電気通信サービスの概念は大きく変わった。特に、インターネットの急速な普及

は、技術面でもユーザ感覚の面でも国内通信と国際通信の垣根を取り払ってしまい、ITRの前提は大きく変化した。このような状況の変化を受け、2006年のITU全権委員会において、2012年にITRを改正することが決定された。この改正のための会議がWCITである。「ウィキット」と発音することが定着しつつあるこの会議は、本年12月3日から14日まで、アラブ首長国連邦のドバイで開催される。

3. ITU憲章に基づく各構成国の権利～電気通信を規制する主権

ITRは、前述したとおりITU憲章及びITU条約を補完する。このうち最上位規定であるITU憲章は、前文の書き出しにおいて、ITUの構成国が国内の電気通信を規制する主権を持つことを認める一方、第6章において、公衆の国際電気通信サービス利用における差別の禁止、可能な範囲での人命に係る通信及び政府間通信の優先といった構成国への義務づけを規定している。さらに同章の第34条は、各国の主権が電気通信サービスやインフラのみならず、通信内容にも及ぶことを規定している。

【ITU憲章第34条 第2項】

Member States also reserve the right to cut off, in accordance with their national law, any other private telecommunications which may appear dangerous to the security of the State or contrary to its laws, to public order or to decency.

構成国は、また、国内法令に従って、他の私用の電気通信であって国の安全を害すると認められるもの又はその法令、公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められるものを切断する権利を留保する。

「他の私用の電気通信」とは、「政府から発信されたもの以外全て」という意味であり、「電気通信（telecommunication）」は、憲章の附属書「用語の定義」において、次のように定義されている。



Telecommunication : Any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images and sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems.

このように、ITU憲章は、各構成国の電気通信の規制権が、通信の内容にまで及ぶことを明記しており、しかも、インターネットによる通信も規制の対象に含まれ得ることを示唆している。ITRはこれを大前提としており、その改正についても同様である。

4. ITR改正提案

このような認識に立つと、これまで明らかになったインターネット関連の追加規定案は、「サイバー攻撃に対する防御、個人データやセンシティブ情報の保護を、各構成国が電気通信を規制できる『場合』に含めようとする案」と「各構成国が電気通信を規制する『権利』を『一定の場合には義務に転化』しようとする案」に大別できる。

前者については、サイバー攻撃に対する防御や、個人情報又はセンシティブ情報の保護を、構成国が電気通信を規制し得る場合としてITRに規定することが、表現の自由や通信の秘密に対する過度な規制の正当化につながらないかといった点が、今後の論点となり得る。

一方、後者は、構成国の主権が制約されかねない点が問題となり得る。規制が構成国の主権である限り、規制するかしないかは構成国が自ら決めることであるが、義務となるとその選択の余地が狭まってしまうからである。

折しも、ネットワーク・セキュリティ確保のために他国から求められた協力に対する国内措置を義務化しようという趣旨の提案がアジア地域の会合に提示された。そこで、我が国は、ネットワーク・セキュリティ確保の重要性に対する認識を受け止める一方で、構成国の主権を引き続き尊重すべく、以下の対案を策定した。

Member States should encourage Operating Agencies in their territories to take appropriate measures for ensuring network security.

構成国は、ネットワーク・セキュリティを確保するための適切な措置を取よう、域内の事業者に奨励すべきである。

我が国は本年3月、この対案をアジア各国に提示して協議した。その結果、国際協力の推進を提唱する第2段落を追加して一組の提案とすることとなった。

(追加された第2段落)

Member States should collaborate to promote international cooperation to avoid technical harm to networks.

構成国は、ネットワークへの技術的な障害を避けるため、国際協力を推進するよう協調すべきである。

そして、この一組が構成国の国内措置を義務化しようという案に代わってアジア・太平洋電気通信共同体 (APT) の加盟国に回付され、12か国の支持を得てAPT共同提案となり、本年6月15日にITU事務局に提出された。欧州はこの案を参考にして、同様の方向性の提案を検討している模様である。

5. ITU条約に基づく各構成国の権利 — 留保

ITU条約32条のB第3項は、ITUの構成国に対し、改正規則 (ITRを含む) に構成国政府が拘束されないようにするため、「留保 (Reservation)」を行うことを認めている。

If any decision appears to a delegation to be such as to prevent its government from consenting to be bound by the revision of the Administrative Regulations, this delegation may make reservations

留保については、「条約法に関するウィーン条約2条1項(d)」に定義があり、条約の特定の規定の自国への適用を排除し又は変更することを意図して行う声明を意味している。

現行のITRに対しては、79か国が何らかの留保を宣言している。しかも、その大半は、「他国がITRを国内に適用していないことや留保を付したことが自国の電気通信に悪影響を及ぼす場合にはあらゆる措置を取る」という内容である。すなわち、他国の出方次第では自国も従わないことがあるという趣旨であり、ITRが持つ法的拘束力を弱めてしまっているのが実情である。



6. WCITに向けた準備プロセス

ITU事務局が2011年春からITR改正案の募集を開始して以来、様々な案が各国又は各地域から提出され、現在でも増え続けている。既にコンセンサスが得られた概念に関する法律的な表現ぶりについての提案は少数で、むしろ、セキュリティなど数年間議論したものの結論が出なかった事項について、様々な提案が出ている状況にある。

WCITに向けた準備作業を行うためのITU理事会作業部会は、本年6月までに計画した8回の会合全てを終えたが、提案を項目別に整理することに終始し、その内容に関する実質的な議論はほとんど行わなかった。

準備の場は今後各地域に移り、共同提案の内容を詰めていくこととなる。その結果を各地域の代表が持ち寄り、10月8～9日にジュネーブで開催される「インフォメーション・セッション」で共有する予定である。

一方で、様々なステークホルダーの要望に応え、これまでに提出されたITR改正提案（提出国名を除く）をITU事務局がWEBサイトにて公表し、コメントを11月3日まで受け付けることとなった。条約を改正する会合への準備過程でITU構成国又はセクターメンバー以外から意見を募集することは、ITUの歴史上極めて画期的なことである。（www.itu.int/en/wcit-12/Pages/public.aspx）

7. 国連における議論

インターネットについては、ITU以外でも議論が行われている。例えば、国連総会第二委員会においては、2005年の世界情報社会サミット（WSIS：World Summit on the Information Society）で採択されたチュニス・アジェンダに記載された「インターネット政策に関する協力強化（enhanced cooperation）」について議論が続けられている。この論点は、国連経済社会理事会及びその下部機関の科学技術委員会（CSTD）においても検討されている（その概要については、総務省海野国際戦略交渉官による本誌別稿

「第15回国連科学技術委員会（CSTD）年次定例会合の結果概要」を参照されたい）。

国連総会第一委員会においては、今年、政府専門家グループが設置され、安全保障の観点から見た国家のICT利用（インターネットを含む）における規範の在り方に関する議論が行われる。さらに、国連人権理事会においては、2011年4月の特別報告を皮切りにインターネット上の表現の自由に関する議論が始まった。

ただし、いずれの会合も、必ずしも議論が円滑に進んでいるとは言い難い状況にある。

8. 最後に

前述の準備状況にかんがみれば、今年末のWCITでどの程度実効性を持つ形でITRが改正されるかを予想することは現時点では困難である。一方で、各構成国が電気通信（その通信内容を含む）を規制する主権はWCITの結果に大きく左右されることはなく、ITU憲章が4年に一度の全権委員会議で開催されない限り有効であり続ける。

このため、ITUや国連における議論に期待できないと感じた構成国は、自国の事情にかんがみてインターネットの国内規制を強化する可能性がある。また、幾つかの構成国は、少数国間の協調を重視する方向にかじを切る可能性もある。

それゆえ、WCITの準備過程では、単にインターネットを規制すべきか否かといった議論を行うのではなく、「どのように」規制すべきか又はすべきでないのかについてコンセンサスを構築する努力をすることが重要である。総務省は、現在このような認識に基づいて、地域会合等のWCIT準備過程に取り組んでいるところである。

なお、近々、WCITに関する説明会を開催する予定であり、準備が整った段階で総務省ホームページの「報道資料」に掲載することとしている。個別の御質問があれば、当課の以下のメールアドレス宛て電子メールにてコンタクトいただきたい。

ituline@ml.soumu.go.jp