



ドメイン名を中心としたインターネットポリシーレポート 2013 年 1 月号

WCIT 2012 の結果について

ITU(International Telecommunication Union: 国際電気通信連合)の条約規則の一つ、国際電気通信規則(ITR)を改定するための会議である World Conference on International Telecommunications (WCIT、「ういきっと」と読みます)が 2012 年 12 月に開催されました。

ここ 2 年にわたる ITR 改定の動きは、その改定内容にインターネットに対する新たな規制につながる要素が多いことから、世界中のインターネット関係者から注視されています。つまり、この ITR 改定はインターネットに関わるさまざまな方に影響を与える可能性があるために、より多くの方々にその動向を知っていただくべく、JPNICでも「JPNICオープンポリシーミーティング」における発表¹や、「JPNICニュースレター」52 号²での記事などを通じて、コミュニティに対して情報を提供してまいりました。

しかしようやく 2012 年 12 月に開催されたこの WCIT にて、ITR 改定についてひとまず結論が出たことから、本稿にて取り上げる次第です。事前の背景に関しては、前述の発表や記事に譲り、本レポートでは、WCIT 本会議での動きを中心に解説します。

1. 会議の概要

WCIT は 2012 年 12 月 3 日 (月) ~14 日 (金) の 2 週間にわたって、アラブ首長国連邦の首都ドバイで開催されました。

参加国は 160 ヶ国、参加者数は 1,941 名にも上りました。日本からは総務省、外務省および ITU 会員の民間企業、計 16 名からなる代表団が参加しました³。なお、米国政府は約 100 名に上る代表団を送り込みました⁴。

これまで、ITU による情報公開は基本的に加盟国とセクターメンバーのみを対象としたものでしたが、インターネット関係者を中心とした ITR の改定内容に強い関心を持つ人々から、透明性に対する強い懸念が示された結果、今回の WCIT 本会議では、会議の様子が動画ストリーミングで中継され、追って収録された動画が公開されるとともに⁵、会議速記録も Web サイトで公開されました⁶。さらに、改定された ITR の全文と各加盟国および地域別

¹ 第 22 回 JPNIC オープンポリシーミーティング発表資料「ITR の見直しについて」
<http://venus.gr.jp/opf-jp/opm22/jpopm22-08.pdf>

² http://www.nic.ad.jp/ja/newsletter/No52/NL52_0220.pdf

³ WCIT-12 の結果について (総務省) スライド 39
http://www.soumu.go.jp/main_content/000195974.pdf

⁴ World Conference on International Telecommunications (WCIT) Delegation List
<http://www.state.gov/e/eb/cip/rls/199736.htm>

⁵ <http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/webcast.aspx>

⁶ <http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/captioning.aspx>



組織からの提案をまとめた文書も公開されるなど⁷、透明性に対する一定の配慮が施されました。

会期中の全体的な進行⁸は次の通りです。最初の 2 日間は開会式と委員会および作業部会の設置などに費やされ、第 1 週から第 2 週の 2 日目 (11 日火曜日) までは各委員会・作業部会での議論および意見がまとまらない課題についての調整作業が中心に行われました。その後、第 2 週の 3 日目である 12 日 (水) から翌 13 日 (木) には、各委員会もしくは作業部会から全体会議(Plenary)への報告と最終案テキストの審議が行われ、最終日には各加盟国による意見表明、そして ITR への署名が議題の中心となりました。

2. 多難を極めた本会議の進行

WCIT 本会議の事前準備は、2010 年 1 月から 2012 年 6 月まで 8 回にわたって開催された理事会作業部会(CWG-WCIT-12)などを通じて行われていましたが、意見調整が十分に進んだ様子はいかえませんでした。インターネットに関する規定を中心に、改定に積極的な発展途上国の主張と、改定全般に否定的な立場を取る先進国による主張の間には極めて大きな開きがあったからです。そのため、本会議での進行も、予想通り多難を極めました。

全体会議以外に、課金関係を議論する WG1、それ以外を議論する WG2 の二つの作業部会が設けられたほか、意見の集約を促進するために課題ごとに 14 のアドホックグループ⁹が作られたにも関わらず、全体会議は会期 2 日目から昼間だけでなく夜間にも開催され、終盤には翌日 1:30 までに及んだこともありました。

会期後半に差し掛かった 10 日 (月) には、最終版草案作成に足る意見集約が見られなかったとして、議長 Mohamed Nasser Al-Ghanim 氏 (アラブ首長国連邦) の提案により、各地域より数ヶ国が参加する地域間調整会合が持たれました¹⁰。しかし、この会合によっても進展を見なかったため、ITU の Hamadoun Touré 事務総局長より、11 日 (火) に世界 6 地域から各 4 名の代表が参加するグループ (以下トゥーレグループ) の組成が提案され、同グループの会合が開催されました。このトゥーレグループで、意見が一致しない論点に対する妥協案をまとめたものが合意に至り、これを受けた最終版草稿が、議長案として作成されました¹¹。この最終版草稿では、インターネット関連など、改定案へ盛り込むことに対し意見対立が激しい部分に関して、条項に盛り込まない代わりに決議文として準備する¹²などの対応がなされました。最終版草稿に含められた主な条項は、次の通りです。

(○は改定版 ITR¹³にも含まれたもの、×は含まれなかったもの、括弧内は ITR の参照番号

⁷ <http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/documents.aspx>

⁸ <http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/programme.aspx>

⁹ <http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/groups.html>

¹⁰ WCIT-12 の結果について p.41: http://www.soumu.go.jp/main_content/000195974.pdf

¹¹ WCIT-12 の結果について p.42

¹² 改定 ITR には、WCIT 全体会議の決議文が五つ添付されていますが、これらは、一般的な会議体の成果としての決議文と同様、ITU 内の部局や、他の会議体に対する指示や依頼、および一定の問題に対する意思表示に過ぎず、本文の条項と異なり、署名国を拘束するものではありません。

¹³ <http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/final-acts-wcit-12.pdf>



および同条項番号)

- a. ○ITU-T 勧告は ITR と同じ法的地位は持たない旨を追記(6, 1.4)
- b. ○電気通信番号資源は割り当てられた者が割り当てられた目的にのみに使用し、未割り当ての資源は使用しないこと(31A, 3.5)
- c. ○国際的な発信者番号通知(CLI)の提供に努めること(31B, 3.6)
- d. 国際ローミング
 - ○国際ローミング料金に関する透明性の促進(38A, 4.4)
 - ○国際ローミングにおける競争の促進および料金政策策定の奨励(38E, 4.4A)
- e. 課金部分全般(42A~42Y)
 - ○国際電気通信ネットワークへの投資の促進について(42C, 6.1.1) (4.3 で後述)
 - ○相互接続について (地域内トラフィックの交換点整備の促進) (提案時: 42L →改定版 ITR: 31E, 3.7)
- f. ○エネルギーの効率的利用および電気電子機器廃棄物の成功事例への配慮(57B, 提案時: 8.1.1→改定版 ITR: 8.2)
- g. ×変化する電気通信環境についての決議 (条項外)
- h. ○いわゆる「インターネット決議」(PLEN/3) (条項外、4.5 にて後述)
- i. ○ITR の定期的な見直しについての決議 (条項外、PLEN/4)

このような紆余曲折を経て改定版 ITR の最終版草稿が準備され、これが採択プロセスにかけられましたが、次項で述べるように、ITU の伝統であるコンセンサスによる決定ではなく、投票の上で多数決による決着となり、多数の加盟国が署名を拒否するという事態を呼び起こす結果となりました。

多数決と署名拒否

ITU は、伝統的にコンセンサスによる決定を重んじてきましたが、今回の WCIT 全体会議では多数決が実施されました。

前項h.に示したいわゆる「インターネット決議」(PLEN/3)に関して、これを盛り込むことを決めた 11 日 (火) の地域間調整会合では特に反対しなかった米国が、12 日 (水) の本会議で同決議の盛り込みに反対したことから、議長は憤慨したようで、「会場の雰囲気を知りたい」として (正式な手続きは取らずに) 投票を行い、賛成多数とした上で文面が改定版ITRにそのまま残されました¹⁴。

翌 13 日 (木) の本会議では、条文の前文に対する変更提案 (国際電気通信に関する国の権利の明記) があり、その議論の過程でイランから本変更提案の投票による採択を求める緊急動議があり、急遽投票を行うことになりました。投票は 2 回実施され、投票動議自体は賛成多数 (賛成 93、反対 0、棄権 16) で可決され、次いで、提案自体の可否について

¹⁴ 12 December 2012, Eleventh Plenary, p.37: <http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/dec12plenary11.docx>



投票が行われ、こちらにも賛成多数（賛成 77、反対 33、棄権 8）で可決されました。本提案の確定をもって、議論が分かれていた箇所がなくなったため、議長が改定版ITR文書全体の採択を宣言しました¹⁵。

そして、この直後に米国が改定版ITRへの署名をしないことを宣言しました¹⁶。これを受けて、日本を含む先進国グループを中心にも同様の非署名宣言が続き、結果的には署名国が 89、非署名国¹⁷が 55 という結果となりました。

■署名国

中東諸国の大半、アフリカ諸国の大半、旧ソ連邦諸国の大半、韓国、中国、ASEAN 諸国、ブラジル、メキシコ、アルゼンチンなど

■非署名国

日本、米国、英国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、欧州諸国、インド、モンゴル、フィリピン、アルメニア、グルジア、イスラエル、ケニア、コスタリカ、コロンビア、ペルー、チリなど

署名した国は 2015 年 1 月 1 日より新しい ITR の適用を受け、署名しなかった国は旧 ITR が継続してそのまま適用されることとなります。

3. 改定条項の取捨

WCIT本会議に至るITR改定の議論では、各国もしくは各地域団体がそれぞれの立場から、各条項に対する改定提案を行いました。本章では、各国の立場を交えながら、最終的にどのように改定されたかを説明します。なお、「3.2 電気通信の定義」以降で説明する、各提案の後にある括弧内の説明は、ITRの参照番号、同条項番号、提案目録番号(国または地域団体の略称/文書番号/連番)の順です。これらは、ITUが提案をまとめて公開している文書18を基にしています。

3.1 「セキュリティ」に対する考え方と、ITRの対象範囲

セキュリティを ITR の条項に盛り込むべきかという点について、各国の立場は次の通りです。

- 政府によるコンテンツ検閲・遮断などの規定を追加すべき（アラブ、アフリカ、旧ソ連邦諸国）
- 各国にセキュリティ確保のための措置を義務付け、ITR の目的にもセキュリティを追加すべき（アラブ、アフリカ、旧ソ連邦諸国）

¹⁵ 13 December 2012, Fourteenth Plenary, p.25-26: <http://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/dec13plenary14.docx>

¹⁶ 13 December 2012, Fourteenth Plenary p.27

¹⁷ ITU による結果： <http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>
上記を地図としたもの： <http://www.ipv.sx/wcit/>

¹⁸ Proposals Received from ITU Member States for the Work of the Conference (Document WCIT-12/DT/1): http://www.itu.int/md/dologin_md.asp?lang=en&id=S12-WCIT12-121203-TD-0001!!MSW-E



- インターネット（特にコンテンツ）規制についての規定を追加すべき（イラン、中国）
- インターネット（特にコンテンツ）規制には一切反対。セキュリティという用語の追加さえ反対（米国）

改定版 ITR では、コンテンツは対象外であることが明記され（1.1 条に追記）、セキュリティについては 5A 条で触れられたものの、欧米諸国の懸念に配慮して日本政府がアドホックグループで主張した、ネットワークに焦点を絞りコンテンツに触れるべきでないという方向に沿った穏便な内容の「各国がセキュリティと安定性の確保を努力すること」という記述になりました。

2 点目の「ITR が対象とする事業者の範囲」については、旧ソ連邦構成諸国からなる通信地域連邦(Regional Commonwealth in the field of Communications; RCC)、アラブ諸国、アフリカ諸国、イラン、中国などは、政府から許可を受けた国際電気通信事業者(Recognized Operating Agency; ROA)に加え、政府の許可が不要な電気通信事業者(Operating Agency; OA)も対象とすべきであり、OA にはインターネットサービス提供事業者も含まれる、という立場でした。対する北米、欧州、日本、オーストラリア、ニュージーランドなどは、ROA のみとすべきという立場でした。

改定された ITR では、加盟国に認可もしくは認識された公衆国際電気通信サービスを設置・運営・関与する事業者(Authorized Operating Agency)という、ROA 寄りの新たな用語が採用され、先進国側の主張に近い内容となりました。

3.2 電気通信の定義

インド提案(14A, 2.1A, IND/21/4)などでは、1988 年版 ITR で使われていた用語である、電気通信(Telecommunication)を、電気通信／情報通信技術(Telecommunication/ICT)に置き換え、その定義に「処理(processing)を含む」と追加する、となっていましたが、11 日のトゥーレグループ会合でその記述は削除され、改定された ITR では、「ICT」および「処理」は追加されませんでした。

3.3 インフラへの投資

変化する電気通信環境への対処(The Changing Telecommunication Environment; USA/9A2/38)と題して、加盟国に対して勧告する、以下の内容の条項外決議が米国より提案されました。

- 新規および既存のインフラ上での利用機会増加
- 電気通信サービス（とりわけブロードバンドインフラ）の迅速な導入による途上国の発展と、透明でイノベーションを伴った公正な競争環境のもとでの民間の投資を促進
- 市場開放、競争促進、および投資促進のための進歩的な規制形態の導入に関する成功事例の共有のため、関連する ITU セクターおよび研究部会における取り組みの継続

本決議は、アジア太平洋通信共同体(Asia-Pacific Telecommunity; APT)および欧州、ブラジルからの削除提案が認められた形で、改定版 ITR には含まれませんでした。ただし投資促進については 6.1.1 項に「投資の促進および競争的な卸価格設定の推進に努める」という表現で残されました。



3.4 迷惑メール対策

ブラジル提案(41E, 5B.1/5B.2, B/18/49)などでは、加盟国が電気通信事業者に迷惑メール拡散防止策を施すべきという立場であったのに対し、米国はこれらに一切反対という立場でした。

欧州と日本は、コンテンツ規制および、加盟国が電気通信事業者に対して迷惑メールの拡散防止措置を義務付けることに対しては反対でしたが、技術的な対策を事業者に推奨することと、迷惑メール対策について各国が協力することについては推奨するという立場でした¹⁹。改定されたITRでは、日欧の立場に沿った内容となりました。

3.5 相互接続・相互運用性・課金

サービス電気通信に適用可能な課金原則は、関連する ITU-T 勧告に従うべき(42KC、6.4.2, COM5-AHG/47/29)というアドホックグループによる提案については、盛り込まれました。

途上国だけでなく、欧州やオーストラリアなどが料金の通知(38A, 4.4, EUR/16A1/47)のみならず低廉化(43A, 6.1.1.A, IND/21/32)の義務付けを求めたのに対し、日米は ITR による料金水準の規制義務付けには反対の立場でした。最終版では後者の部分を弱めた、以下の内容となりました。

- 海外ローミング料金を含む国際電気通信サービスの、透明で最新かつ正確な情報をエンドユーザーに提供(38A, 4.4 / 42C, 6.1.1)。
- 加盟国は競争的なローミング料金のためのポリシー策定を奨励し、競争を促進するよう努力(38E, 4.7)

送信者負担原則の尊重(29, 3.2, CWG/4/116)²⁰、国際的な電気通信接続の規定として、すべての当事者が双方向的な商取引の取り決めについて交渉・合意できるよう、加盟国が国単位で適切な方策を取ること(31C, 3.7, CWG/4/155)²¹、などの提案は盛り込まれませんでした。

3.6 ネーミング／番号資源およびインターネットガバナンス

ネーミング、番号資源およびインターネットガバナンスに関しては、先進国以外から以下の提案がありました。先進国側は、そもそも ITR でインターネットに言及することに否定的な立場であるため、下記の提案への対案以外の提案は見受けられませんでした。

■アラブ地域提案 (31A, 3.5, ARB/7/34)

- a) 番号、ネーミング、アドレス、識別資源が、割り当てられたものにより割り当てられた目的のためのみに使用されること、および割り当てられていない資源が使用されないことを保証すべく努力すべきである。

¹⁹ 「WCIT-12 の結果について」 (総務省作成)

http://www.soumu.go.jp/main_content/000195974.pdf

²⁰ Draft of the Future ITRs: www.itu.int/en/wcit-12/Documents/draft-future-itrs-public.pdf

²¹ 同上



→こちらは改定版 ITR に第 3.5 条として盛り込まれました。

- b) 加盟国は、領域内で使用されるすべてのネーミング、番号、アドレス、および識別資源を制御できなければならない。

→こちらは改定版 ITR には盛り込まれませんでした。

■旧ソ連邦構成諸国からなる通信地域連邦(RCC)提案 (31D, 3.6, RCC/14A1/56)

加盟国は、番号、ネーミング、アドレス資源の割り当てに関して、競合するメカニズムを提供するよう努めなければならないとして、ICANN および RIR 以外の仕組みを示唆する内容が提案されていましたが、改定版 ITR では、当該部分は含まれませんでした。

■ロシアのインターネット提案

ロシアからは、本文中に以下の内容からなる、インターネットに関する条項(Article 3A Internet)を新設する提案²²がありました。

- 1) インターネットガバナンスは、政府、民間セクター、市民社会間で共通の原則、規範、規則、意思決定手順を通じて達成されるべきである。(31A, 3A.1, RUS/27/7)
- 2) 加盟国は、番号・アドレス資源の分配管理を含む、インターネットの管理に対し平等の権利を持つ。(31B, 3A.2, RUS/27/8)
- 3) 加盟国は、インターネットガバナンスに関する公共政策を制定し、国内のインターネットを規制する国権を有する。(31C, 3A.3, RUS/27/9)
- 4) 加盟国は、インターネットアクセスおよび利用に関して、公共の要求を満たすことを目的とする政策を策定するよう努力すべきである。(31D, 3A.4, RUS/27/10)
- 5) 加盟国は、行政と事業者が協力して、国内インターネットの整合性、運用信頼性、セキュリティを確保し、インターネットトラフィックの送達と基本的なインターネット基盤のために密接な関係を維持することを担保するべきである。(31E, 3A.5, RUS/27/11)

本提案は、最終版草稿では条文からは落とされ、以下の条項外決議で少し触れられるのみとされました。

インターネットに関する総会決議(Resolution PLEN/3)

- 国際電気通信ポリシーフォーラム(WTPF)などの ITU のフォーラムにおいて、ITU の権限の範囲内で、国際的なインターネット関連の技術、開発および公共政策の課題に関する方針検討を、すべてのステークホルダーと共に深めることを加盟国に勧告する。
- チュニスアジェンダ²³の 35 項で示されている、ブロードバンドの発展とインターネットのマルチステークホルダーモデルにおける活発で積極的な役割を果たすため、必要

²² Russian Federation Proposals for the Work of the Conference (Revision 1 to Document 27-E):

<http://www.itu.int/net4/proposals/WCIT12/Submission.aspx?Language=English&Proposal=13703>

²³ 2005 年に開催された第 2 回世界情報社会フォーラム(WSIS)で採択された基本方針:

<http://www.nic.ad.jp/ja/newsletter/No47/0800.html#anchor03>



な手段を講じることをITU事務総局長に指示する。

本決議案は最終版草稿に盛り込まれ、最終的に改定版 ITR に残されることになりました。

4. 考察

今回の ITR の改定に関しては、2. で記したように紆余曲折を経た末に改定版 ITR が採択されたものの多数の非署名国が出ることになりましたが、その背景としては、次に示す通り先進国と途上国との基本姿勢の違いが顕著だったことがあると言えるでしょう。

途上国：インターネットの普及によって顕在化した、コンテンツ規制、スパム、セキュリティといった問題に対して政府による規制を強めること、また、インターネット基盤運営に関する政府の関与を強めることなどを目指して、これらを ITR に書き加えようという姿勢

先進国：インターネット上の情報の自由な流通を確保するために、新たな規制につながるような記述を ITR の条項に盛り込む改定に対して否定的な姿勢。

ただし、先進国の中でも、米国とそれ以外の国々の姿勢は多少異なりました。

米国の基本スタンスは、インターネット規制、特にコンテンツ規制に関することを ITR に盛り込むことは反対というものでした。ITR の中に「Internet」という単語が入ることすら嫌いました。

日本および欧州はここまで極端ではありませんでした。例えば日本政府は、担当官による WCIT 報告会²⁴での発言によれば、ITR の改定提案に関しては、義務規定として提案されたものを、努力推奨規定に収めて了承するなど、ある程度の調整の余地を持って当たったとしています。改定版 ITR の署名見送りに関しても、改定版 ITR の内容自体に関しては了承可能な線に収まっていたものの、インターネットおよびセキュリティに関する規制につながりかねないこと、先進国対途上国の考え方に大きなギャップがあり ITR についての共通認識が形成されていないことの 2 点をその理由に挙げています。

今回の ITR 改定に関する動きの全体を見てみると、グローバルなインターネットに関する統一的な政策を設定することの難しさが、際立った形となりました。先進国と途上国それぞれの、インターネットの捉え方や利害には大きな開きがあり、2 年にわたる準備プロセスや 2 週間の本会議の会期をもってしても、その溝を埋めることはできませんでした。今後、もし合意に向かうことができたとしても、長く多難な道のりとなりそうです。

また、採択された条約に対して署名を拒否する国が多数出たことは、政策決定機関としての ITU の有効性に少なからぬ疑義を呼ぶ可能性があり、すでに米国では、ITU への拠出金の削減を呼びかける運動²⁵が出現しています。

5. 今後開催される予定の会議

WCIT の波乱含みの結末を踏まえると、ITU におけるインターネットに関する議論はさらに大きなものになるものと思われます。JPNIC では引き続き、これらの動向に注視してま

²⁴ 報告会 URL: http://www.ituaj.jp/08_tm/kouen/kouen_2013_01.html#itut

²⁵ De-funding the ITU: <https://petitions.whitehouse.gov/petition/de-fund-itu/mSJ49QcV>



いります。

最後になりますが、以下に今後開催される予定となっている、ITU 関連の会議を列挙します。

■ 国際電気通信ポリシーフォーラム(World Telecommunication/ICT Policy Forum; WTPF-13) 2013 年 5 月 14 日～16 日

電気通信に関するポリシーを議論する場であり、結果には拘束力はないとされています。今まではICTの語は名称に含まれていませんでしたが、ITRの条文として提案されたものと同様に、今回から追加されています。現時点でのアジェンダ案には、インターネット資源関連が盛り込まれています²⁶。

専門家グループによる準備会合は、第 1 回、第 2 回はすでに終了しており、第 3 回が 2013 年 2 月 6 日～8 日開催予定となっています。

■ ITU理事会(C) 2013 年 6 月 11 日～21 日

アジェンダは未定または非公開となっています。

■ ITU全権委員会議(PP14) 2014 年 10 月 20 日～11 月 7 日

4 年ごとに開催され、今回は韓国プサンで開催されます。ITU の最高意思決定機関であり、理事国および事務総局長、事務総局次長、ITU-T/ITU-R/ITU-D 各組織の局長の選出、4 年戦略計画および財政計画が決定されます。ITU 憲章・条約などを変える権限を持ち、WCIT の開催もここで決定されます。

²⁶ Fourth Draft of the Secretary-General's Report for the Fifth WTPF 2013, p.3:
http://www.itu.int/md/dologin_md.asp?lang=en&id=S12-WTPF13PREP-R-0005!!MSW-E