

# 固定電話番号を利用する 転送電話サービスの在り方

## 報告書(案)

平成30年7月10日

情報通信審議会 電気通信事業政策部会  
電気通信番号政策委員会

# 目 次

1. 検討に当たっての基本的考え方	1
2. 検討の進め方(プロセス)	3
3. 固定電話番号に係る地理的識別性及び社会的信頼性の確保の在り方	7
4. 固定電話番号に係る通話品質の識別性の確保の在り方	12
5. 固定電話番号に係る緊急通報の確保の在り方	15
6. 番号非指定事業者(番号指定事業者からの番号の卸提供)による転送電話サービスの提供の在り方	17
7. 本検討に関する今後の取組・フォローアップ	19

## 1. 検討に当たっての基本的考え方

現行の電気通信事業法では、電気通信番号(以下「番号」という。)の基準において、「電気通信事業者及び利用者が電気通信設備の識別又は電気通信役務の種類若しくは内容の識別を明確かつ容易にできるようにすること」を確保することが求められており、電気通信番号規則(総務省令)(以下「番号規則」という。)に番号ごとの基準を定めている。

電気通信事業者が固定電話サービスを提供するために使用する 0AB～J 番号(以下「固定電話番号」という。)については、地理的識別性やサービス・通話品質の識別性の確保を通じて、社会的信頼性を得ながら、国民生活に広く浸透してきたものである。

こうした中で、例えば法人の職員が、営業や出張等で外出する場合や自宅等でテレワークを行う場合に、会社の固定電話番号(代表番号や部署の直通番号)を使用して発着信することを可能とするような転送電話サービス<sup>1</sup>については、既に電気通信事業者が提供しており、ニーズに応じて利用されている。このようなサービスをうまく活用することで「働き方改革」にも寄与することができ、利用者の利便が向上するものと考えられる。

他方で、転送電話サービスの普及や提供形態の多様化により、一般利用者(消費者)が固定電話番号から想起する地域やサービスとは異なる発着信において、通話の相手には固定電話番号による発着信であるように装う(一般利用者(消費者)に意図的に誤認させる)ことも可能となり、こうしたサービスの進展により、固定電話番号が確保してきた識別性やこれを通じた社会的信頼性の前提に疑義が生じる状況となっている。

このような状況で、現行制度上、固定電話番号については地理的識別性等を確保しなければならないことが規定されているものの、固定電話番号が転送電話サービスの提供に使用される場合のルールが十分に整備されていない。このため、どのようなサービスが許容され、どのようなサービスが許容されないのか等の基準が明確になっておらず、サービス利用者の利便、一般利用者(消費者)の保護、事業者のサービス提供に係る正当性、公平性及び予見可能性等を確保する観点から、課題が顕在化している。

今般の平成 30 年電気通信事業法の改正<sup>2</sup>により、従来の国から番号の指定を受けた事業者に加えて、国から番号の指定を受けずに他の事業者からサービスの卸提供を受けて番号を使用する事業者においても、「電気通信番号使用計画」の作成や番号の使用条件の遵守等が求められる等の制度が導入されることとなる。

こうした番号の使用に関する制度改正も契機として、固定電話番号の識別性、社会的信頼

---

<sup>1</sup>「転送電話サービス」は、「自らが使用・管理する電話番号をサービスの利用者に提供し、発信者からの当該電話番号への着信通話を当該利用者に転送するもの、又は当該利用者からの発信通話を自らが使用・管理する電話番号を経由して発信者に転送するもの」をいい、電気通信事業法上の「登録又は届出を要する電気通信事業」とされている。(電気通信事業参入マニュアル 追補版(平成 17 年 8 月 18 日初版、平成 29 年 6 月 23 日第二版))

<sup>2</sup>改正法は、平成 30 年 5 月 23 日に公布され、番号制度に関する改正規定の施行日は、公布の日から 1 年以内の政令で定める日とされている。

性及び適正な使用を確保し、番号を適正に使用して転送電話サービスを提供する事業者の円滑なサービス提供を促進し、利用者が安心して転送電話サービスを利用できるよう、電気通信番号政策委員会(以下「委員会」という。)において、固定電話番号を使用する転送電話サービスに関するルールを明確化する観点から検討を行ってきた。

## 2. 検討の進め方(プロセス)

### 2. 1 事業者及び利用者の両方の視点からの検討

#### (1) 事業者によるサービス提供形態の確認・整理(事業者ヒアリング等)

固定電話番号を使用する転送電話サービスの提供形態には、以下のような類型が存在する。

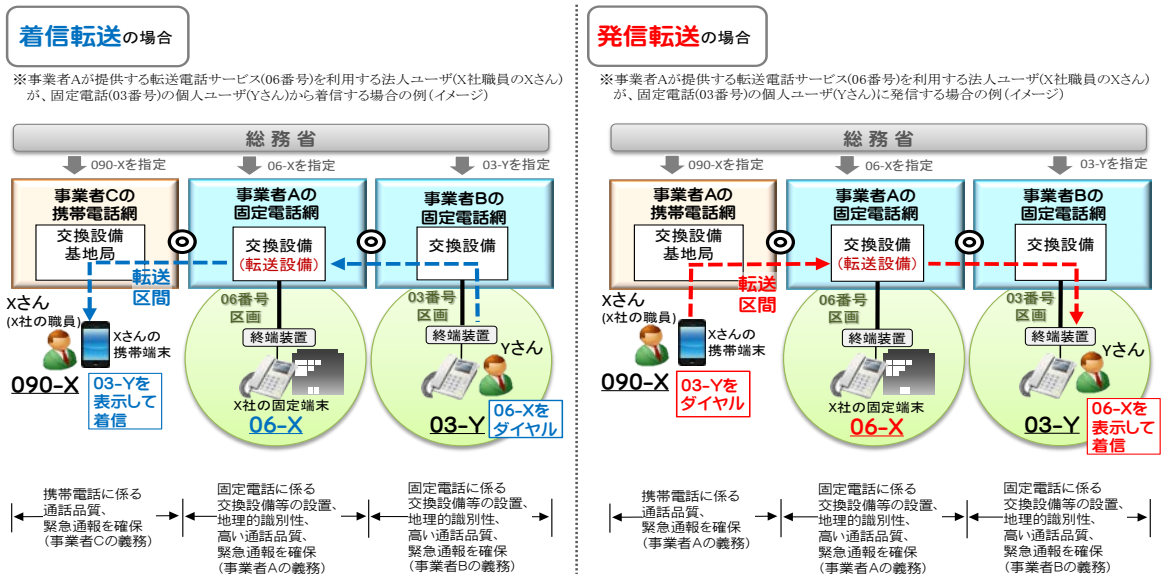
- ・ 提供主体が、「総務省から固定電話番号の指定を受けた固定電話事業者」(以下「番号指定事業者」という。)又は「総務省から固定電話番号の指定を受けずに番号指定事業者からサービスの卸提供を受けて固定電話番号を使用する事業者」(以下「番号非指定事業者」という。)の場合
- ・ 提供内容が、「着信転送」又は「発信転送」、「法人向け」又は「個人向け」の場合
- ・ 転送区間のネットワークが、「携帯電話網」、「050IP 電話網」又は「インターネット網」の場合

委員会では、こうした類型を踏まえつつ、固定電話番号を使用する転送電話サービスを提供する事業者からヒアリング<sup>3</sup>等を実施することにより、事業者によるサービスの提供実態についての確認及び整理を行った。

#### ① 番号指定事業者によるサービス提供状況

委員会において、ヒアリング対象の番号指定事業者<sup>4</sup>が説明した内容及びヒアリング対象外の主な番号指定事業者から聞き取りを行った内容に基づき整理した番号指定事業者による転送電話サービスの提供形態(イメージ)は図1のとおり。

図1: 番号指定事業者による固定電話番号を使用する転送電話サービスの提供形態(イメージ)



<sup>3</sup>第21回電気通信番号政策委員会(平成30年4月26日)において、番号指定事業者(NTT、KDDI、ソフトバンク)及び番号非指定事業者(富士通クラウドテクノロジーズ、日本通信、マイクロソフト・岩田合同法律事務所(代理人))の計6者を対象とする事業者ヒアリングを実施した。

<sup>4</sup>NTT、KDDI及びソフトバンクの3者。

このような提供形態において、委員会では、主な番号指定事業者のうち、

- ・携帯電話事業者(KDDI 及びソフトバンク)においては、法人向けの「発信転送」(転送区間は携帯電話網)及び法人・個人向けの「着信転送」(転送区間は固定電話網、携帯電話網、050IP 電話網)を提供している
- ・その他の固定電話事業者<sup>5</sup>においては、法人・個人向けの「着信転送」(転送区間は固定電話網、携帯電話網、050IP 電話網)のみを提供している

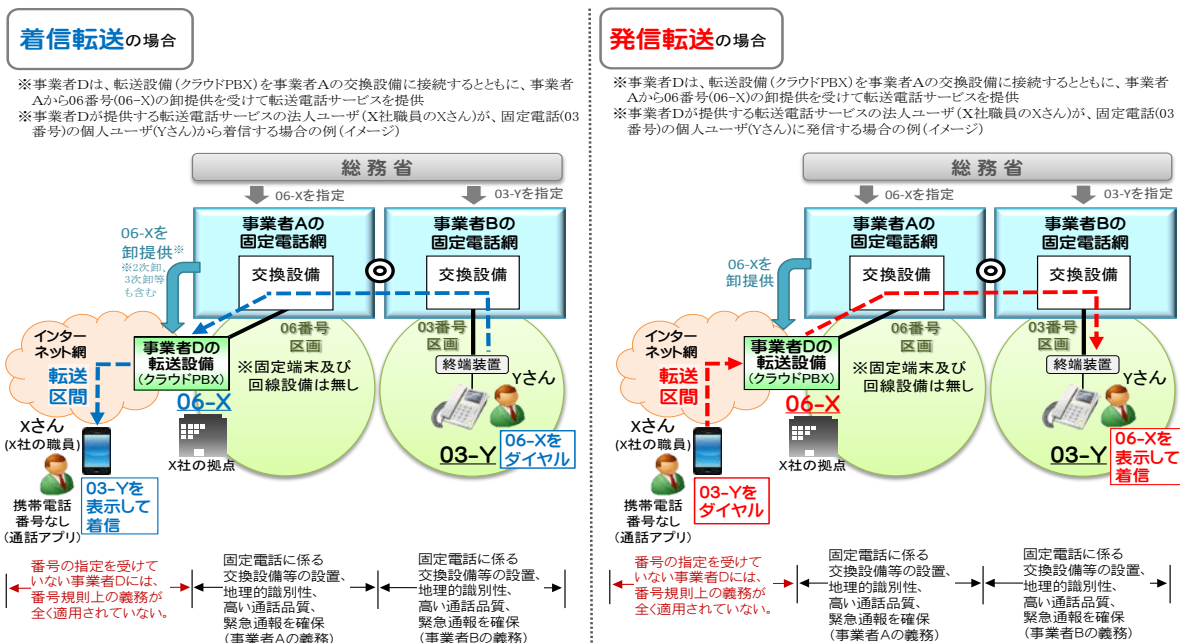
といった状況にあることを確認した

さらに、委員会では、これらの主な番号指定事業者においては、番号区画内に、固定端末設備及び固定端末系伝送路設備が設置され、かつ、転送電話サービスの契約を行って実際に着信転送又は発信転送を行う利用者(以下「転送契約者」という。)の拠点が存在し、及びその旨の確認も行われていることも確認した。

## ②番号非指定事業者によるサービス提供状況

委員会において、ヒアリング対象の番号非指定事業者<sup>6</sup>が説明した内容に基づき整理した番号非指定事業者による転送電話サービスの提供形態(イメージ)は図2のとおり。

図2: 番号非指定事業者による固定電話番号を使用する転送電話サービスの提供形態(イメージ)



このような提供形態において、委員会では、ヒアリング対象の番号非指定事業者においては、法人・個人向けの「発信転送」及び「着信転送」(転送区間はいずれもインターネット網)を提供している状況にあり、番号区画内に固定端末設備及び固定端末系伝送路設

<sup>5</sup>NTT 東日本・西日本、NTT コミュニケーションズ、KDDI、ソフトバンク、東北インテリジェント通信、中部テレコミュニケーション、ケイ・オプティコム、エネルギア・コミュニケーションズ、STNet、QTnet、楽天コミュニケーションズ、アルテリア・ネットワークス、ジュピターテレコム、CoIt テクノロジーサービス、アイ・ピー・エス。

<sup>6</sup>富士通クラウドテクノロジーズ、日本通信及びマイクロソフトの3者(ただし、マイクロソフトについては、現時点で日本ではサービスを提供しておらず、今後の具体的な提供の予定も決まっていない)。

備は設置されておらず、番号区画内に転送契約者の拠点が存在する(その旨の確認も行われている)かどうかについてはサービス提供事業者により様々であることを確認した。

なお、ヒアリング対象外の番号非指定事業者が提供する転送電話サービスについては、委員会において、その提供実態を十分に把握するための仕組みが整備されていないことが課題であると認識した。

## (2) 利用者の意見(利用者アンケート、一般利用者(消費者)の視点)

委員会では、固定電話番号を使用する転送電話サービスにおける番号の識別性及び信頼性、サービスの利便性についての利用者の意識を明確化する観点から、「電話番号による識別性」、「固定電話番号を使用する転送電話サービスに係る『サービス識別性』、『通話品質の識別性』及び『地理的識別性・社会的信頼性』並びに「固定電話番号を利用する転送電話サービスの利便性」に関する項目について、一定数のモニターに対してウェブにより回答を求める方法(有効回答数：1,050)でアンケート調査を実施した<sup>7</sup>。

また、委員会では、一般利用者(消費者)の視点を踏まえた検討を行うため、消費者相談や消費者トラブルの現場の意見、最終消費者に不利益のないサービスの在り方及び「バーチャルオフィス」の実態等について、委員によるプレゼンテーション<sup>8</sup>を実施した。

## (3) その他(技術的な視点、諸外国の状況)

委員会では、上記のほか、固定電話番号を使用する転送電話サービスの在り方に関する検討に資するため、IP 電話の転送に関する技術面からの諸課題及び諸外国における固定電話番号の使用に関する状況について、専門家(オブザーバ)によるプレゼンテーション等<sup>9</sup>を実施した。

## 2. 2 検討を踏まえた課題・論点の整理

委員会において、上記のような事業者及び利用者の両方の視点を踏まえた検討を行い、固定電話番号を使用する転送電話サービスに係る個別課題(論点)としては、

- ・ 固定電話番号に係る地理的識別性及び社会的信頼性の確保の在り方
- ・ 固定電話番号に係る通話品質の識別性の確保の在り方
- ・ 固定電話番号に係る緊急通報の確保の在り方

について整理することとした。

また、転送電話サービスの提供形態が多様化する中、現状では、番号非指定事業者による

<sup>7</sup>第22回電気通信番号政策委員会(平成30年5月30日)「資料22-2 利用者アンケートの実施結果」参照。

<sup>8</sup>第22回電気通信番号政策委員会(平成30年5月30日)「資料22-3 一般消費者の立場から考える固定電話番号を利用する転送電話」、「資料22-4 バーチャルオフィスについて」参照。

<sup>9</sup>第22回電気通信番号政策委員会(平成30年5月30日)「資料22-5 IP 電話の転送に関する諸課題の整理について」、「参考資料 諸外国における固定電話番号に関する状況」参照。

転送電話サービスの提供実態を十分に把握できない課題(論点)に対応して、番号の使用に関する制度改正も契機とした、

- ・ 番号非指定事業者(番号指定事業者からの番号の卸提供)による転送電話サービスの提供の在り方

についても整理することとした。

これらの点についての委員会における検討結果を次頁以降に示す。



## 3. 固定電話番号に係る地理的識別性及び社会的信頼性の確保の在り方

### 3. 1 現状・課題

#### (1) 固定電話番号の地理的識別性

現行制度(番号規則)上、番号指定事業者には以下の対応等が求められている。

- ・ 固定端末系伝送路設備に直接接続する交換設備及び当該伝送路設備を識別する交換設備の設置
- ・ 番号の示す地理的識別地域と異なる番号が利用されないための技術的措置
- ・ 総務大臣が告示する地域(番号区画)ごとの市外局番等の使用

これにより、利用者が電話番号から通話の相手の所在地や電話端末が設置(固定)されている地域・場所を特定することが可能であることから、固定電話番号は地理的識別性を確保している。

委員会で実施した利用者アンケートにおいても、電話番号から地域を識別できることは広く認知されており、その重要性について多くの人が認識している旨の結果<sup>10</sup>が示された。

また、今後の固定電話網の IP 網への移行(2021 年～2025 年に段階的に移行)では、既存のメタルアクセス回線を維持し、従来の加入者交換機を「メタル収容装置」として利用する(NTT 東日本・西日本の NGN<sup>11</sup>が光アクセス回線とメタルアクセス回線を収容する)<sup>12</sup>ため、IP 網への移行後(2025 年以降)も、引き続き固定電話番号の地理的識別性(番号区画)は維持される見通しである。

こうした中、現行制度(番号規則)においては、

- ・ 番号指定事業者に対する、転送電話サービスの提供に番号を使用する場合及び卸提供した番号を番号非指定事業者が転送電話サービスに使用する場合における地理的識別性等を確保するための基準等が明確になっていない
- ・ 番号非指定事業者に対する、番号指定事業者等から卸提供を受けた番号の使用についての規律がない

という状況にある。

#### (2) 固定電話番号の社会的信頼性

我が国では、現行の電気通信事業法及び番号規則等の制度が番号指定事業者により遵守さ

<sup>10</sup>利用者アンケートにおいて、電話番号から地域を把握できることを「知っている」と回答した人が全体の 80%、市外局番を見て地域を「だいたいわかる」又は「居住地近くならだいたいわかる」又は「わかる場所もある」と回答した人が全体の 86%、市外局番を見て地域がわかることが「重要である」又は「どちらかといえば重要である」と回答した人が全体の 61%という結果となった。

<sup>11</sup>Next Generation Network(次世代ネットワーク)

<sup>12</sup>情報通信審議会「固定電話網の円滑な移行の在り方」答申(平成 29 年 3 月、同年 9 月)

れ、固定電話が国民生活や社会経済活動における重要な基盤(特に地域の住宅や事業所・公的機関といった拠点との基本的な通信手段)として全国あまねく提供されてきた長年の実績・背景等がある。

これにより、固定電話番号を利用するユーザ(法人・個人)は、所在地が特定され、電話回線を設置する一定の経済基盤を有すると認知されることから、他の電話番号を利用する場合に比して、社会経済活動や知らない相手との通話においても信用を得やすいという意識が根強くあるなど、固定電話番号は一定の社会的信頼性を有している。

委員会での検討において、転送電話サービスにおいて 050 番号ではなく固定電話番号を使用したいニーズは、これまで固定電話番号が確保してきた社会的信頼性に支えられているものであることが、委員及び事業者の共通認識とされた。

委員会で実施した利用者アンケート<sup>13</sup>においては、多くの人が、固定電話番号が示す地域外に電話が転送されることは問題であると認識している旨の結果が示された。

「法人向け」の「発信転送」では、職員が営業・出張・テレワーク等で外出先から携帯電話で発信した場合に、通話の相手には固定電話番号が表示される。この表示番号は、当該職員が所属する会社が固定電話番号(代表番号や部署の直通番号)の番号区画に実際に存在し、社会的に認知されている番号であれば、通話の相手が発信元を誤認するおそれは少なく、電話の折り返しも可能となっている。

「個人向け」では、固定電話の契約者向けの付加的なサービスとして、固定電話にかかってきた電話を当該契約者が指定した電話番号(別の固定電話、携帯電話、050IP 電話)に転送するニーズに対応した「着信転送」<sup>14</sup>のみを提供するケースが一般的であり、委員会での検討においても、「発信転送」を提供するニーズは明確にされず、番号指定事業者による提供実態はなかった。

また、インターネットを経由する「発信転送」については、過去の総務省の研究会報告書<sup>15</sup>において、地理的識別性の観点から問題があり、利用者保護の観点から慎重に対応する必要があること等により、「発信者番号を通知しない(非通知にする)ことが適当」と整理された経緯がある。しかし、これまでその実効性には課題があった。

### 3. 2 主な意見

委員会での検討において、固定電話番号に係る地理的識別性及び社会的信頼性について委員から示された主な意見は以下のとおりである。

---

<sup>13</sup>利用者アンケートにおいて、固定電話番号が示す地域と転送契約者の所在地に結びつきがない状態で電話が転送されるケースを「問題だと思う」と回答した人が全体の 66%、この中で(固定電話番号が示す地域と転送契約者の所在地に結びつきの有無にかかわらず)「転送自体が問題だと思う」と回答した人が半数以上を占めるといった結果となった。

<sup>14</sup>「法人・個人向け」の「着信転送」では、転送契約者の利便性の観点から、転送元となる自社(自分)の固定電話番号ではなく、発信元の電話番号が発信者番号として転送先まで通知されることが一般的である。

<sup>15</sup>「IP 時代の電気通信番号の在り方に関する研究会 第二次報告書」(平成 18 年 6 月)

- 発信・着信の両方の転送に市場ニーズがあること、特に実態のある法人において仕事で外に出ている営業マンやテレワークのための転送であれば、一定程度理解できる。
- 03 番号で転送電話をユーザに提供する場合に、その根拠となる会社、電話機、電話線などが割り当てられた 03 番号区画内になくとも許されるとしたら、それは制度の不備ではないか。
- インターネットの世界では、当初はアドレスに意味がなかったが、DNS や HTTPS が登場し、最近ではデータベースを使ってアドレスに地理情報を結びつけるなど、信頼性を高める方向で様々なサービスを可能とする流れがある。固定電話番号を利用する転送電話は、そうした流れと逆行している。
- 0AB～J 番号には信頼性があるから転送サービスを行いたいという(事業者の)説明には自己矛盾がある。信頼性がニーズとなり一瞬は儲かるかも知れないが、転送サービスの利用方法によっては、番号の信頼性が損なわれるため、長い目で見るとだんだん儲からなくなるのではないか。0AB～J 番号の信頼性が低下していくシステム形態になることを良いと考えているのか。
- 0AB～J の信頼性の根拠の1つの考えとして、固定回線を実際に引くこと、引越すと番号も変わるということ、日本の事業者・利用者の両方が長年経験することによって、番号が地理的に紐付いていることが社会的に理解・納得され、信頼性が発生してきたということではないか。仮にそういう立場をとると、固定回線を引くという手間をかけずに 0AB～J を使えるサービスは、今までの事業者・利用者の様々な経験等に対するフリーライド(ただ乗り)ではないかという議論があり得る。それが続くと結局、国民・利用者の間で信頼性が次第に掘り崩されていく懸念がある。
- フリーライド(ただ乗り)とは、回線設置等のコストの観点もあるが、むしろ 0AB～J にある信頼性に対するフリーライドだと思う。各事業者が「社会的信頼性の観点から 050 ではなく 0AB～J のニーズが高い」と説明している点について、その信頼性とは、現にその場所に企業が存在することであり、現に実在することを確認が必要であるということではないか。
- 一般消費者は、電話機から、番号が示す地域の固定電話回線に発信する通話料や発着信する基本料を負担しているが、相手はどこの地域かわからず、信頼性や地理的識別から妥当な料金よりも高く支払わされている場合がある。転送電話では、一般消費者が料金を支払って電話をかけるという消費行動において、暗黙に取引条件や社会通念として認識しているものが、そのとおりに得られていない。
- 転送電話は、03 や 06 などの固定電話の信頼性を利用し、一般消費者の誤認を期待するサービスであり、信頼性や経済力があたかもあるように見せ、立派であるように装うもの。商売をする人と消費者との間の古典的な問題であって、イノベーションや技術革新とは関係がない。新しいサービスに反対するものではなく、実態として地理的識別性のないサービスは、050 を使って自由に提供すれば良いのではないか。
- 転送電話に一定の利便があるとしたら、通常は固定電話で発着信できる人がその場から離れているときに転送する場合。個人の場合は発信転送の利便は確認されていない。その番号の地域で固定電話の発着信ができない者、固定回線や端末がない者がその番号を利用するのは、ある種の「偽装」である。
- 日本の市民が長年かけて培った 0AB～J の信頼性・識別性を利用されることで、最終消費者は信頼性・識別性を裏切られるだけではなく、社会からその信頼性・識別性が損なわれていき、やがては消失する。これにより装う目的は遂げられなくなり、転送電話の需要も消えるというビジネスモデルであり、消費者団体としては容認しがたい。
- 最終消費者に不利益のない転送サービスがあるとすれば、転送契約者と一般消費者の双方の純粋な利便として、着信転送においては担当者が会社拠点に不在の時に留守番電話対応や不在扱いにならずに電話がつながる、発信転送においては会社拠点の固定回線の番号を発信者番号とすることで電話を受けた一般消費者が知っている会社からかかってきたことがわかるという場合である。
- 0AB～J による転送電話は、電気通信事業法や番号規則が固定電話番号に定めている諸要件を満たす利用ができ、契約の際に十分な確認が行われている者のみが可能となるようにすべき。本来の固定電話の地域で発着信ができない者、すなわち当該地域内に固定電話回線につながった端末を持たない者は、一般消費者の誤認を招かないような 0AB～J 以外の番号による転送電話を利用すべき。消費者団体として、この提案が実現するためのルールを整備を早急に求める。
- 転送電話における地理的識別性と社会的信頼性については今回しっかり統制した方が良いという方向性ではないか。

- インターネットになった途端に国の中で閉じるとも限らない。03 の電話番号で実は電話を受ける人は別の国にいるのが常態化している場合、東京 03 と大阪 06 の問題ではなく、日本の電話番号を国をまたいで使ってしまう話にまでなってしまうので、日本国内までは良いとするような線引きもあり得る。

### 3. 3 方向性（考え方）

固定電話は、地域の住宅や事業所・公共機関といった拠点との基本的な通信手段として、IP 網への移行後も引き続き、国民生活や社会経済活動における重要な役割を担うことが期待されている。

固定電話番号を使用する転送電話サービスについては、利用者が番号から想起する地域と実際の発着信の場所が異なることとなるが、番号区画内に拠点と固定回線等が存在する法人の職員が営業・出張・テレワーク等の場合に当該法人の固定電話番号で発着信を行う一定のニーズは存在し、利用者利便に資するものである。

しかしながら、番号区画内に転送契約者の拠点や固定回線等がない状況で固定電話番号を使用する転送電話サービスについては、一般利用者(消費者)の視点から見ると信頼性や法人拠点があるように装う(一般利用者(消費者)の誤認を期待する)ものであり、固定電話が長年積み重ねてきた識別性や信頼性に関する経験・コスト等に対するフリーライド(ただ乗り)であり、これによって、中長期的には固定電話番号の識別性・信頼性は損なわれていくことが懸念される。その結果、やがては転送電話サービスの利用ニーズ・市場も縮退していくことが想定される。

こうした点を踏まえ、固定電話番号を使用して転送電話サービスを提供する事業者(番号指定事業者及び番号非指定事業者)について、以下の点を固定電話番号の使用条件として定めることにより、地理的識別性及び社会的信頼性を確保することが必要である。

- ・ 番号区画内に転送契約者(転送電話サービスの契約を行って実際に着信転送又は発信転送を行う利用者)の拠点(住所)が存在し、これを確実に担保するための実在確認及び本人確認を徹底すること
- ・ 転送契約者の拠点に、固定電話番号の指定要件を満たした音声通信サービスを利用するための固定端末設備及び固定端末系伝送路設備<sup>16</sup>(固定電話サービスに関する物理回線)が設置されていること
- ・ これらを満たせない場合は、転送電話サービスにおいて発信者番号を非通知にする、又は固定電話番号以外の番号(050 番号等)を使用すること<sup>17</sup>

また、信頼されやすい固定電話番号に見せかけて(通話する意思を持たない)一般利用者(消費者)に発信する「発信転送」は、一般利用者(消費者)が(通話したい意思を持って)固定

<sup>16</sup>番号規則第9条第1項第1号において、「その一端が特定の場所に設置される利用者の電気通信設備に接続される伝送路設備」と定義されている。

<sup>17</sup>ただし、既に固定電話番号を利用して転送電話サービスを提供している番号非指定事業者に対しては、一定の経過措置を設けることが適当である。

電話番号にかけてきた電話を携帯電話等に転送して着信できるようにする「着信転送」とは異なり、番号の識別性・信頼性の観点から不適正な利用の温床となり、一般利用者(消費者)が不利益を被る可能性がある。

このため、「発信転送」においては、転送契約者(法人)の職員が営業・出張・テレワークにおいて電話をかける場合など、実際に発信を行う者が当該拠点での活動実態(実際の勤務・居住等)がある場合であって、発信者番号への電話の折り返しが可能である場合に限り、当該拠点に係る番号区画の固定電話番号を発信者番号として通知してもよいこととすることが適当である。

さらに、海外に居ながら携帯電話やインターネットにより発着信を行う転送電話サービスにおいては、通話の相手に日本の固定電話番号を発信者番号として通知しないようにすることが望ましい。

## 4. 固定電話番号に係る通話品質の識別性の確保の在り方

### 4. 1 現状・課題

固定電話番号を利用する電話サービスは、設備の技術基準により、他の電話に比べて高水準の通話品質が確保されている。

他方、固定電話番号を使用して提供する転送電話サービスについては、固定電話網以外の転送区間のネットワークの通話品質が携帯電話、050IP 電話又はインターネットと同等水準となり、特にインターネットによる転送区間は品質が低下するなど通話品質が保証されていない。

このため、通話の相手が転送契約者とは知らず、通常の固定電話と区別ができずに発着信を行う一般利用者(消費者)の立場からは、固定電話番号に電話をかけて通話料金を負担しているにもかかわらず、低水準の通話品質しか確保されないケース等の不利益が想定される。

委員会で実施した利用者アンケート<sup>18</sup>においては、多くの人々が、インターネットによる転送については、「その旨を(音声ガイダンス等により)通知した上で転送してほしい」又は「転送自体しないでほしい」と認識している旨の結果が示された。

### 4. 2 主な意見

委員会において、固定電話番号に係る通話品質の識別性について委員から示された主な意見は以下のとおりである。

- 転送電話における地理的識別性と社会的信頼性については今回しっかり統制した方が良いという方向性だが、通話品質については必ずしも同じような方向性ではない。利用者アンケート結果では、番号ごとに品質基準があることを知らない人が多いことも踏まえると、品質基準を緩めても良いのではないか。
- 例えば在宅によるテレオペの仕事は重要であり、通話品質の制約をある程度緩めることで、より広がりが出るのではないか。
- インターネットに転送する場合に 0AB～J 番号を全く使用できないというのは厳しすぎる。インターネットに転送する場合も 0AB～J の品質でしか使えないシステムでは世界市場の中で売れなくなる可能性がある。インターネットに転送する場合は案内を流すことにより(固定電話番号の)信頼性は落ちないと思うので、インターネットに転送する場合には案内を流すことを条件として許容する

<sup>18</sup>利用者アンケートにおいて、以下のような結果となった。

- ・ 固定電話番号からの発信がインターネットから転送されることに対しては、「インターネットから転送している旨を通知した上で転送してほしい」と回答した人が全体の 35%、「インターネットから転送しないでほしい」と回答した人が全体の 29%。
- ・ 固定電話番号からの発信がインターネットから転送している旨をどのように通知してほしいかは、「電話応答の際に音声ガイダンスで通知してほしい」と回答した人が全体の 63%。
- ・ 固定電話番号からの発信がインターネットから転送されて通話品質が固定電話より低い水準となることに対しては、「通話品質が低いサービスに転送されること自体が望ましくない」と回答した人が全体の 36%、「特に何とも思わない」と回答した人が全体の 29%、「携帯電話相当の品質を確保できれば問題ないが、インターネットの品質まで下がるのは問題がある」と回答した人が全体の 23%。

のはどうか。

- 品質基準を緩めるという言い方には注意が必要。今回のテーマは転送電話における品質であり、現在の固定電話番号の品質基準を緩める話ではないことは明らかである。したがって「転送して良いか」又は「転送する際に通知をどうするのか」の2つに関する議論であり、利用者アンケート結果においても「転送するのであれば通知をしてほしい」という意見が多かったため、通知は必要と思う。他方、今後の色んな働き方を踏まえた利便性も、一般消費者の立場からも考えて良いと思う。
- 高い通話品質を期待して固定電話料金を払っているにもかかわらず、低品質のネットワークを経由することはエンドユーザにとって経済的不利益を生じ、かつ、欺かれている感じがする。
- 利用者アンケートにおいて、通話品質にあまりこだわっていない人が多いという結果は、常に通話品質の確保されたものを使用しているので気にならないということかもしれない点に留意が必要。
- 利用者アンケート結果によると、全く品質保証がないインターネットに転送されることに関しては、まだかなり抵抗感の強い人が多い。少なくとも 050 番号など一定の品質基準があるネットワークと、全く品質保証のないインターネットとは区別した方が良い。
- 現状のように転送から先が全く要件ゼロでいいかどうか。インターネットに転送する場合は、インターネット部分の要件を今のインターネット部分より高くする等が考えられ、ガイダンスや発信者番号についての整理が必要である。
- アンケートの結果からして、転送区間がインターネットになる場合にガイダンスをするということで良いと思うが、そのガイダンスの内容については煩雑にならず、かつ、わかりやすいものを目指して、音声、インフォグラフィックス、あるいは画面だけでも良いという考え方もあることを踏まえた具体的な検討が今後必要である。
- インターネットを使った転送で、一般消費者が電話を受ける発信転送の場合は、画面でインターネットからかかってきたことがわかる方法が良いと思う。過去にガイダンスについて検討した際に、コストがかかるとか設備改修が必要という話があったが、今は、電話がかかってきたときに番号や文字が見えることは普通に行われており、音声よりも画面に出すほうがコストは安く、技術的にもやりやすいのではないかと。逆に、一般消費者が電話をかける着信転送の場合は、待たされている時に、プッププーやピーという意味のない音ではなく、きちんと言葉でわかる音声ガイダンスが良いと思う。一般消費者が予想外に出くわす転送において、意味が通じることが大事である。
- 黒電話を使っている人が、電話の音声ひどく悪い場合に 113 に電話することで修理にかけることができるように、浸透させるのは大変かも知れないが、こういう鳴り方をした場合はインターネットからかかってきている電話だから、品質が悪いことがあるということを周知する努力もしていかないといけないと思う。
- 転送電話には働き方改革との関係で積極的な面があるということを前提として、通知方法は、必ずしもガイダンスという通話の呼の中で行う手段だけではなく、普及啓発などを通じて行う手段もある。チャンネルが別にあってインターネットから転送される場合もあり、その場合は音質が悪いこともあるということを一般利用者に知ってもらうべきことなので、ガイダンスとは別の問題として報告書に盛り込むべき。

#### 4. 3 方向性（考え方）

固定電話サービスの通話品質基準については現行の水準を維持する必要がある、固定電話番号を使用する転送の際にも一定水準の通話品質を確保する必要があるところ、当該転送の際に通話品質がインターネットの水準まで低下する場合は、その旨を一般利用者（消費者）が識別することを可能とする対応が必要である。

このため、固定電話番号を使用して転送電話サービスを提供する事業者（番号指定事業者及び番号非指定事業者）については、以下の点を固定電話番号の使用条件として定めることにより、通話品質の識別性を確保することが必要である。

- ・ 固定電話網以外の転送区間においては、現行の固定電話、携帯電話又は 050IP 電話と

同等水準の品質を確保することにより、一定の通話品質を確保すること

- これを満たせない場合(転送区間がインターネットとなる場合)は、その旨を通話相手となる一般利用者(消費者)が認識できるようにするための措置(音声ガイダンス又は画面表示等)を講じることとし、当該措置を講じることが困難な場合は、転送電話サービスにおいて発信者番号を非通知にすること<sup>19</sup>

なお、当該措置の具体的内容については、現時点では画面表示機能のない端末も存在することから音声ガイダンスを原則とすべきと考えられるが、将来的には音声ガイダンスよりも画面表示による通知の方が利便性が高い可能性もあるところ、今後の事業者間の検討において、(通話相手となる)一般利用者(消費者)の保護及び事業者の技術面・コスト面の観点から、より有効かつ合理的な方策が検討された場合は、必要に応じて、関係業界団体や国内標準化機関(一般社団法人情報通信技術委員会(TTC))等においても、当該方策の実現に向けた検討が行われることが適当である。

さらに、インターネットを経由する転送電話サービスについては、転送区間の通話品質が保証されておらず、通話品質が低水準となる場合があることが、転送契約者及び一般利用者(消費者)において正しく認識されることが重要であるため、利用者に対する周知・啓発等に努めていくことも必要である。

---

<sup>19</sup>ただし、既に固定電話番号を利用して転送電話サービスを提供している番号非指定事業者に対しては、一定の経過措置を設けることが適当である。



## 5. 固定電話番号に係る緊急通報の確保の在り方

### 5. 1 現状・課題

現行制度上、固定電話番号の番号指定事業者には「緊急通報を利用可能とすること」が求められている。これにより、国民生活や社会経済活動における重要な通信基盤として利用される固定電話番号を付された電話端末・電話網からは、警察(110番)や消防(119番)などの緊急機関への発信が可能であることが社会的に広く認知されてきた。

他方、固定電話番号を表示する「発信転送」で緊急通報を行った場合、緊急機関に通知される固定端末の設置場所や通報者の位置情報が通報者の実態と異なってしまい、緊急機関による通報者情報の紐付けや通報者へのコールバックが困難となり、犯罪捜査や人命救助等に支障をきたす可能性がある。

このため、緊急通報では、実際に通報する電話端末に付された番号を発信者番号とすることが望ましいとされており、番号指定事業者が提供する「発信転送」サービスにおいては、契約時に緊急通報に関し適切な説明が行われた上で、固定電話端末や転送元の携帯電話端末からの緊急通報を可能としている。

その一方で、番号非指定事業者が提供する「発信転送」サービスでは緊急通報が不可能となっており、同サービスのみを利用する法人においては、契約時に「緊急通報が利用できない」旨が説明されているとしても、万一の非常事態の場合に、緊急通報が適切に確保されない可能性がある。

委員会で実施した利用者アンケート<sup>20</sup>においては、多くの人が、固定電話番号や携帯電話番号から緊急通報を利用できることは重要と認識している旨の結果が示された。

なお、IP網への移行後の固定電話網では、従来の「回線保留機能」を、緊急機関から通報者への通話がつながりやすくなる5機能<sup>21</sup>を具備した上で、「コールバック」により代替する方向性<sup>22</sup>が示されている。

### 5. 2 方向性（考え方）

緊急機関による通報者情報の紐付けや通報者へのコールバックを適切に確保する観点から、固定電話番号を使用して転送電話サービスを提供する事業者(番号指定事業者及び番号非指定事業者)においては、以下の対応が必要である。

<sup>20</sup>利用者アンケートにおいて、固定電話番号や携帯電話番号を使用する電話から緊急通報を利用できることは「重要である」又は「どちらかと言えば重要である」と回答した人が全体の76%、固定電話番号を使用する転送電話で緊急通報を利用できないものが存在することについては「やや問題だと思う」又は「非常に問題だと思う」と回答した人が全体の47%（「全く問題ない」又は「あまり問題とは思わない」と回答した人が全体の18%）という結果となった。

<sup>21</sup>①1XY番号の通知機能、②転送機能の解除機能、③着信拒否機能の解除機能、④第三者との通話制限機能、⑤災害時の優先通信扱い機能

<sup>22</sup>情報通信審議会「固定電話網の円滑な移行の在り方」二次答申(平成29年9月)

- ・ 「発信転送」を利用する通報者においては、緊急機関に通知される番号と実際の通報者情報に乖離が生じる「発信転送」による緊急通報を可能とせず、固定電話端末や転送元の携帯電話端末からの緊急通報を確保する
- ・ 固定電話網の IP 網への移行に伴い、「着信転送」を利用している固定電話からの通報者においては、緊急機関からのコールバック時に転送機能を解除する等の適切な措置を講じる

また、番号非指定事業者が提供する「発信転送」においては緊急通報を利用できないこと（緊急通報を利用するためには他の固定電話や携帯電話による通信手段を確保する必要があること）について、転送契約者及び一般利用者（消費者）が誤認しないよう、利用者に対して十分に説明・周知が行われる必要がある。

## 6. 番号非指定事業者(番号指定事業者からの番号の卸提供)による 転送電話サービスの提供の在り方

### 6. 1 現状・課題

番号非指定事業者が転送電話サービスを提供するために使用する固定電話番号は、必ず番号指定事業者が総務省から指定を受けた固定電話番号であり、当該番号指定事業者から電気通信役務の卸提供(当該番号指定事業者の卸先事業者からの再卸提供、再卸先事業者からの再々卸提供等を含む。以下同じ。)を受けて使用することが可能となっているものである<sup>23</sup>。

こうした中、現行制度においては、

- ・ 番号指定事業者には番号規則の規定が適用されているが、番号指定事業者が卸提供した番号を番号非指定事業者が転送電話サービスを提供するために使用する場合に対する基準等が明確になっていない
- ・ 番号非指定事業者が実際に番号を使用して転送電話などのサービスを提供している実態があるにもかかわらず、番号非指定事業者に対する卸番号の使用についての規律がない

という状況にある。

主な番号指定事業者が固定電話番号を他の事業者に卸提供している実態について聴取したところ、

- ・ 固定電話サービス(番号指定事業者と同様の提供形態)を卸提供し、卸先事業者による提供形態を制約(転送電話サービスの提供は不可又は固定電話のオプション(着信転送のみ等)しているケースもあれば、
- ・ 固定電話番号や回線設備を卸提供しつつ、卸先事業者による自由な提供形態を容認(転送電話サービスの提供可能)しているケースもあり、

こうしたケースにおいて、番号指定事業者は、

- ・ 契約約款等により、卸先事業者による番号使用やサービス提供の状況を把握したり、卸先事業者による対応の遵守を求める等の措置を講じているケースもあれば、
- ・ 状況把握や対応の遵守を求める等の措置を講じず、卸先事業者の対応・判断に委ねているケースもある

といったように、事業者ごとに対応が様々である。

### 6. 2 主な意見

委員会において、番号非指定事業者(番号指定事業者からの番号の卸提供)による転送電話

<sup>23</sup>番号非指定事業者が、このように番号指定事業者からの卸提供を受けずに、当該番号指定事業者が総務省から指定を受けた番号を使用して電気通信役務を提供した場合は、法令違反に該当し、命令や罰則の対象となる。

サービスの提供について委員から示された主な意見は以下のとおり。

- 「バーチャルオフィス」みたいなものが出てくるのは、現行制度においては、指定事業者には番号規則の規定が適用されているが、指定事業者が卸提供した番号を非指定事業者が転送電話に使用する場合に対する基準等が明確になっていない、非指定事業者が実際に番号を利用して転送電話などのサービスを提供している実態があるにもかかわらず、非指定事業者に対する卸番号の使用についての規律がない状況にあることが背景にあるのだろう。
- こうした状況を踏まえ、番号の卸提供に関する制度が整備される法改正を契機に、転送電話に使用される番号の適正な使用を確保するため、指定事業者が卸提供した番号を非指定事業者が転送電話に使用する場合のルールを整備する必要があるという点は、そのとおりと思う。

### 6. 3 方向性（考え方）

平成 30 年電気通信事業法の改正により、事業者による番号の使用についての制度が、以下のように変更される。

- ・ 従来の番号指定事業者は、「電気通信番号使用計画」を作成して総務大臣の認定を受けなければならないこととし、番号の使用条件の遵守等が求められる
- ・ 番号非指定事業者(卸先事業者)においても、今後は「電気通信番号使用計画」の作成及び番号の使用条件の遵守等が求められるが、総務大臣が定める「標準電気通信番号使用計画」と同一の「電気通信番号使用計画」を作成した場合は認定を受けたものとみなし、個別の認定手続を不要とする

このような番号の卸提供に関する制度の整備を契機として、転送電話サービスの提供に使用される番号の適正な使用を確保するため、番号指定事業者が卸提供した番号を番号非指定事業者が転送電話サービスの提供に使用する場合のルールを整備する必要がある。

具体的には、事業者が作成する「電気通信番号使用計画」及び番号の使用状況等に関する定期報告等により、総務省において以下の点を確認する必要がある。

- ・ 番号指定事業者による番号の卸提供の状況(卸番号数、卸先事業者名、卸先事業者による転送電話サービスの提供状況等)
- ・ 番号非指定事業者(卸先事業者)による卸提供を受けた番号の使用状況(使用番号数、卸元事業者名、転送電話サービスの提供状況等)

## 7. 本検討に関する今後の取組・フォローアップ

本報告書では、固定電話番号の識別性、社会的信頼性及び適正な使用を確保するとともに、サービス利用者の利便、一般利用者(消費者)の保護、事業者のサービス提供に係る正当性、公平性及び予見可能性等を確保する観点から、固定電話番号を使用する転送電話サービスの在り方について整理を行った。これにより、適正な番号使用のもとで「働き方改革」等の利用者利便に資する転送電話サービスの円滑な提供が促進され、かつ、転送電話サービスに係わる一般利用者(消費者)の利益が保護されるための方向性が明確になったものとする。

関係事業者においては、本報告書が示した方向性に基づき、サービスの提供や利用者対応、事業者間の調整や説明・周知(番号の卸元事業者から卸先事業者への説明・周知を含む)等を行うことにより、利用者利便の一層の向上や消費者保護を図っていくことが必要である。

そして、これまでの委員会での検討及び本報告書の内容を実効性のあるものとするため、総務省においては、本報告書が示した方向性に基づき、必要となる制度整備を速やかに進め、関係事業者の取組を促進する必要がある。

また、本報告書が示したように番号の識別性及び信頼性が適切に確保されるためには、発信者番号について、常に正しい番号が通知(表示)されることが担保されていることが重要であることから、関係事業者において発信者番号の偽装表示を防止するための実効的な対策を講じていく必要がある。このため、転送電話サービスの提供形態の多様化等に伴う発信者番号偽装表示に関する課題について、一般社団法人電気通信事業者協会(TCA)等の関係業界団体において検討・整理を行い、必要な対策の見直し等を実施することが適当である。

さらに、本報告書では、固定電話番号の使用条件を満たさない転送電話サービス提供事業者においては、固定電話以外の番号(050 番号等)を使用することとしている。電話サービスにおいては、固定電話番号以外にも、050 番号(IP 電話)や 0600 番号<sup>24</sup>(FMC サービス)等、サービスの特性に応じた様々な番号を使用することが可能であり、特に 050 番号は、地理的識別性がなく、通話品質等に関しても他の通信手段との連携等の柔軟な活用も容易であり、企業や公的機関等による利用が近年拡大している。

総務省においては、「働き方改革」の一層の推進が求められているところ、それぞれの番号の用途に応じた適切な使用を促進するとともに、番号の信頼性向上のための環境整備に努めていく必要がある。

委員会としては、これらの考え方も踏まえ、本報告書に基づく関係者の取組が適切に実施されていくよう、今後もフォローアップを実施し、必要な検討を行うこととしたい。

---

<sup>24</sup>050 番号の指定を受けた事業者の 050IP 電話網と 090 番号の指定を受けた事業者の携帯電話網の組み合わせ、050 番号の指定を受けた事業者の 050IP 電話網と固定電話番号の指定を受けた固定電話網の組み合わせなど、番号の指定を受けた複数の電話網を組み合わせ提供する「FMC(Fixed-Mobile Convergence)サービス」に 0600 番号を使用することが可能。