

固定電話番号を利用する転送電話サービスの在り方

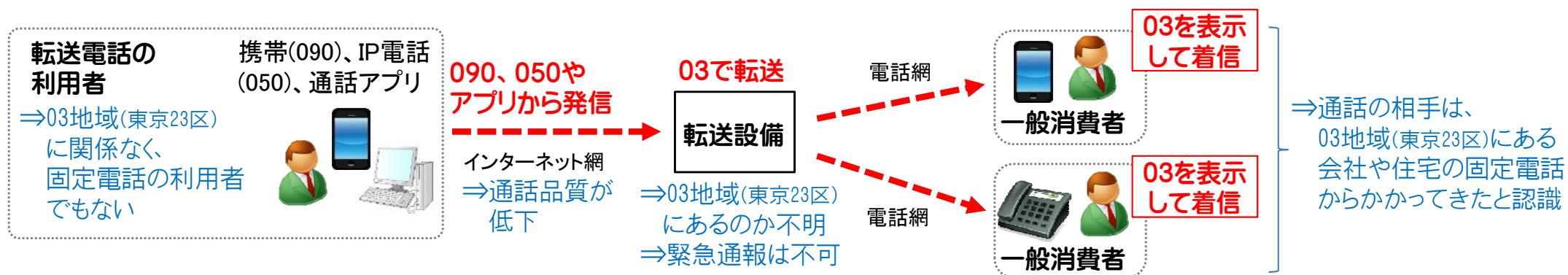
答申(案) 概要

平成30年9月19日
情報通信審議会
電気通信事業政策部会

1. 検討に当たっての基本的考え方

- 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固定電話番号(0AB～J)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。
- こうした中、例えば法人の職員が、営業・出張・テレワーク等の場合に、会社の固定電話番号(代表番号や部署の直通番号)を使用した発着信を可能とする転送電話は、既にニーズに応じた提供・利用がある。こうしたサービスをうまく活用することで「働き方改革」にも寄与し、利用者利便が向上。
- 他方、転送電話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。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。
- 現行制度上、固定電話番号の地理的識別性等の確保については規定しているものの、固定電話番号が転送電話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不明確であり、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。
- 今般の番号の使用に関する電気通信事業法の改正も契機として、固定電話番号の識別性や社会的信頼性等を確保し、番号を適正に使用して転送電話を提供する事業者の円滑なサービス提供を促進し、利用者が安心してサービスを利用できるよう、転送電話に関するルールを明確化する観点から検討を実施。

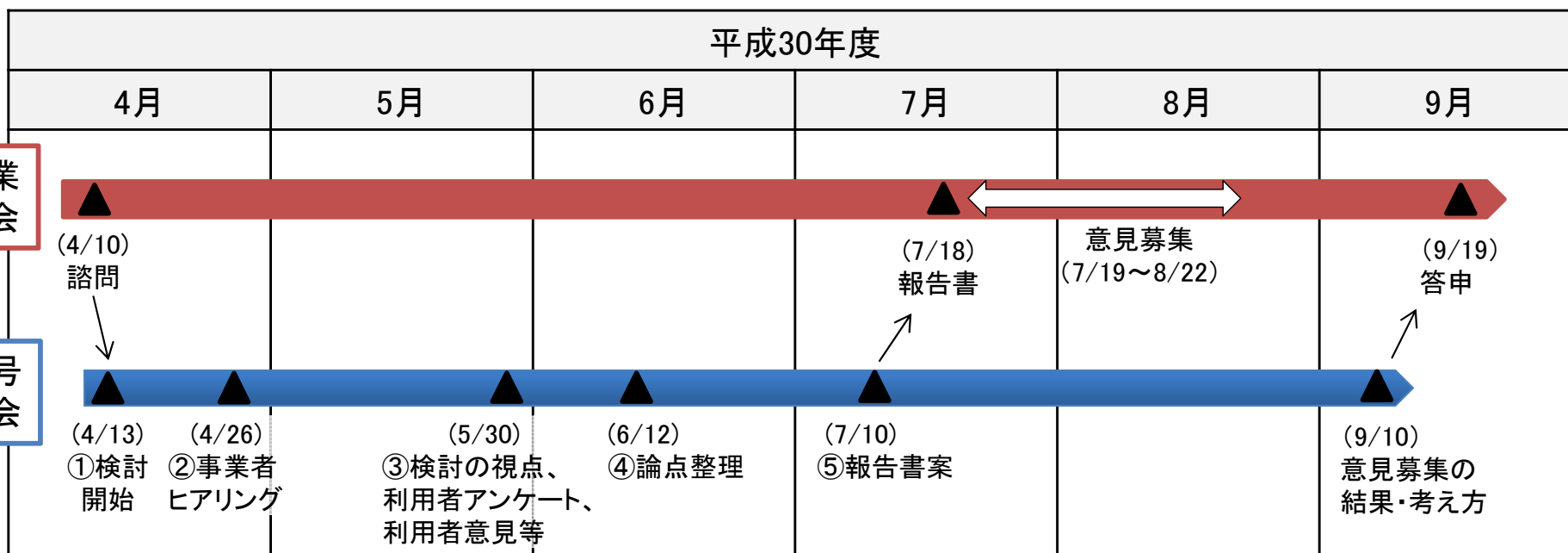
<固定電話番号を使用する転送電話のイメージ>



2. 検討の進め方(プロセス)

- 番号政策委員会において、事業者及び利用者の両方の視点から、以下のような検討を実施。
 - ・ 固定電話番号を使用する転送電話を提供する事業者を対象とした「事業者ヒアリング」を行い、事業者によるサービスの提供実態や提供形態の類型^{※1}についての確認・整理を実施。
- ※1 提供主体が番号指定事業者(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)又は番号非指定事業者(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)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」の場合などに着目した類型を整理。
- ・ 固定電話番号を使用する転送電話における番号の識別性や信頼性、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、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)により、「利用者アンケート」を実施。
 - ・ 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等について、委員によるプレゼンテーションを実施。

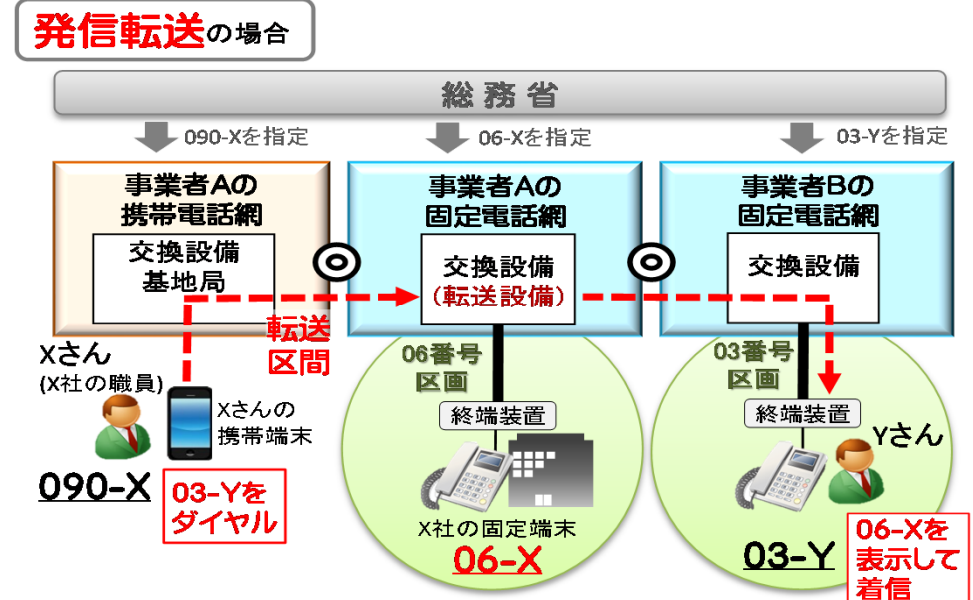
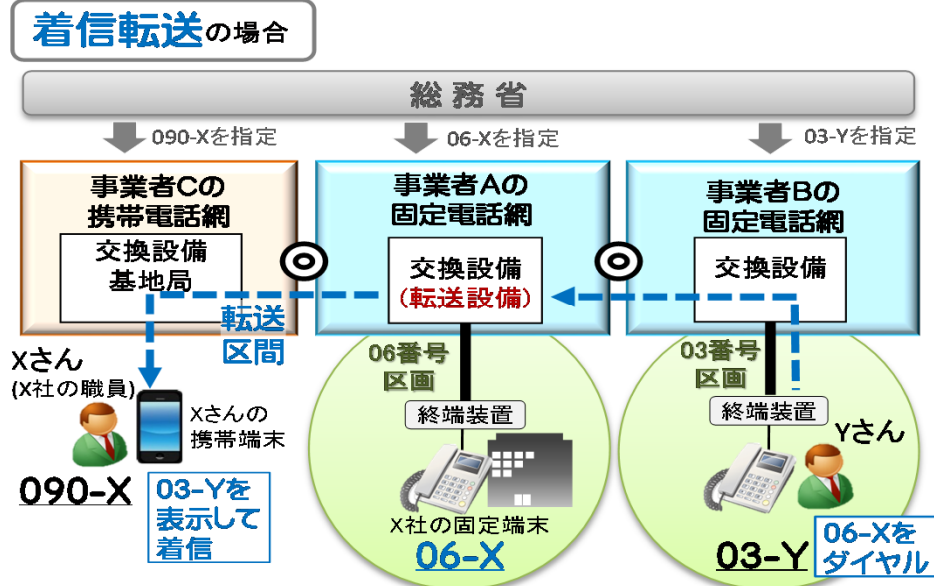
【検討の経緯・スケジュール】



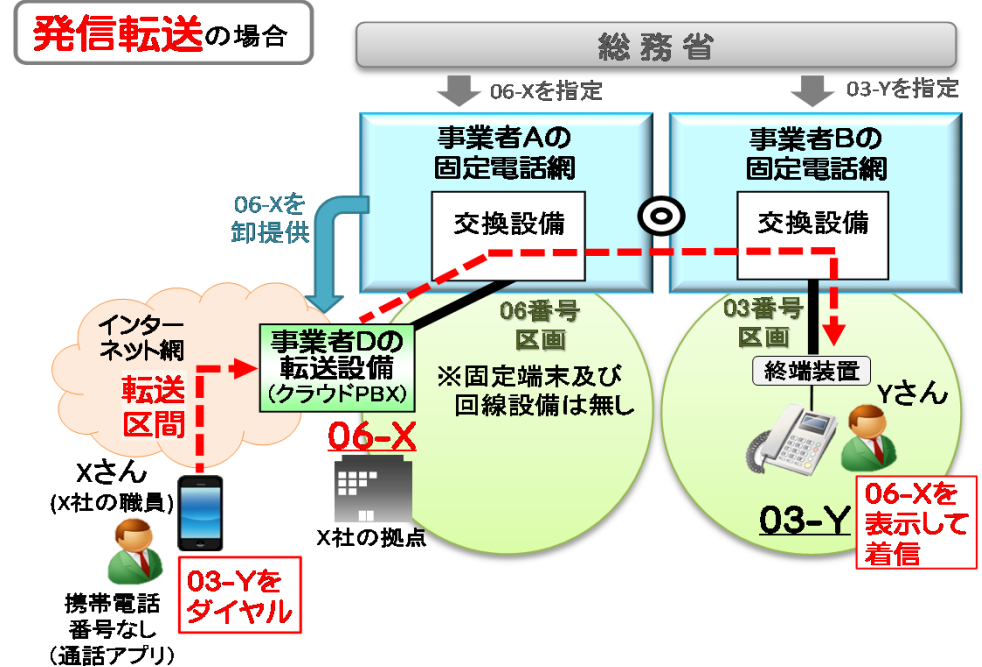
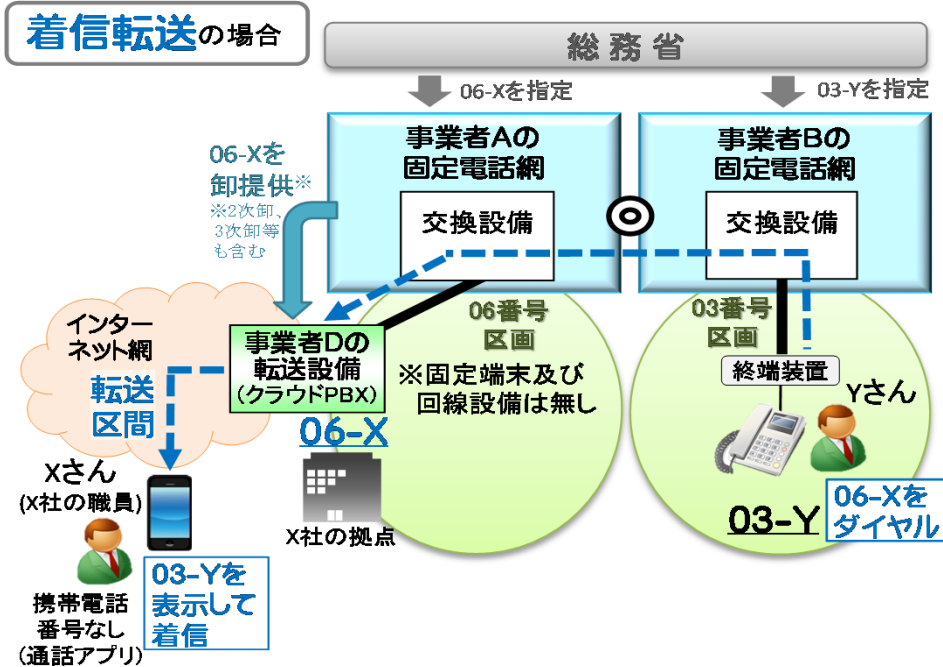
(参考)固定電話番号を使用する転送電話の提供形態のイメージ

3

【番号指定事業者による提供形態】



【番号非指定事業者による提供形態】



3. 地理的識別性及び社会的信頼性の確保の在り方

現状・課題

- 現行制度(番号規則)上、番号指定事業者には「固定端末系伝送路設備に直接接続する交換設備等の設置」や「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」を義務付け。固定電話番号は地理的識別性を確保※1。

※1 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。

- 固定電話網のIP網への移行後(2025年以降)も、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※2。

※2 固定電話網のIP網への移行では、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」として利用し、NTT東西のNGNが光アクセス回線とメタルアクセス回線を収容。

- 現行制度上、転送電話に番号を使用する場合における地理的識別性を確保するための基準等が不明確。
 - 我が国では、番号指定事業者により現行制度が遵守され、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。このため、固定電話番号の利用者は、所在地が特定され、電話回線を設置する経済基盤も認知され、社会経済活動や通話において信用を得やすいなど、一定の社会的信頼性を確保。
 - 転送電話において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ことは、番号政策委員会及び事業者の共通認識。
 - 利用者アンケートにおいて、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と認識※3。
- ※3 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電話の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電話の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う結果。
- インターネットを経由する「発信転送」は、過去の総務省研究会において、地理的識別性や利用者保護の観点から問題があるため、「発信者番号を通知しない(非通知にする)ことが適当」と整理されたものの、実効性に課題。

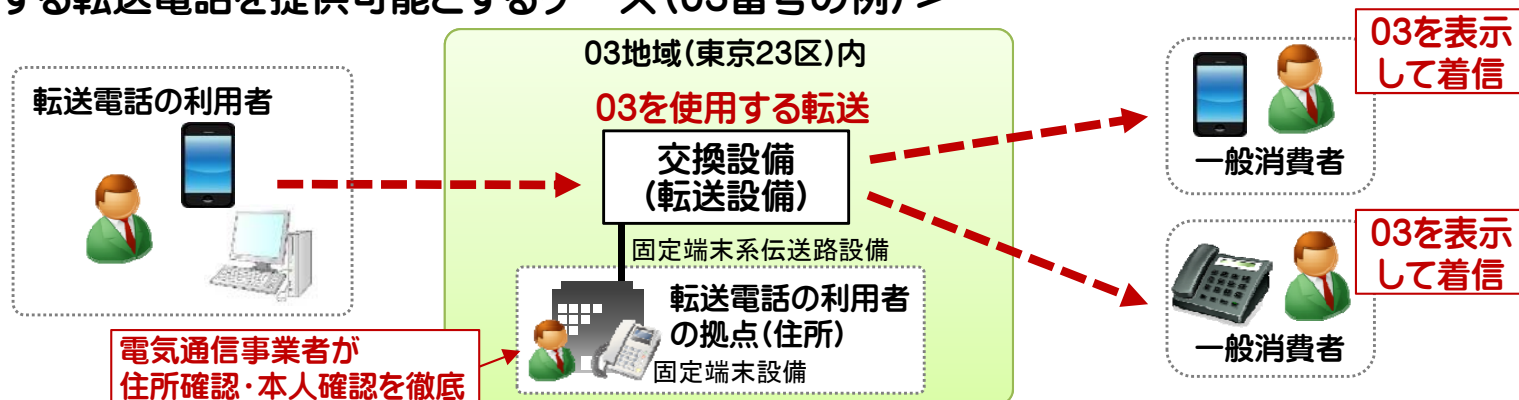
3. 地理的識別性及び社会的信頼性の確保の在り方(続き)

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もの。
- 固定電話番号を使用する転送電話は、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。
- 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)。中長期的には固定電話番号の識別性・信頼性は損なわれ、やがては転送電話の利用ニーズ・市場も縮退。
- こうした点を踏まえ、固定電話番号を使用して転送電話を提供する番号指定事業者及び番号非指定事業者について、以下の点を番号の使用条件とする※ことで地理的識別性・社会的信頼性の確保が必要。
 - ・ 番号区画内に転送契約者の拠点(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の徹底
 - ・ 転送契約者の拠点到固定端末設備及び固定端末系伝送路設備が設置されていて、固定電話番号の指定要件を満たした音声通信サービスの発着信が可能であること

※ これらの条件を満たせない場合は、転送電話の発信者番号を非通知にする(「発信転送」の場合のみ)又は固定電話番号以外の番号(050番号等)を使用。

<固定電話番号を使用する転送電話を提供可能とするケース(03番号の例)>



方向性(考え方)

- 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)一般利用者に発信する「発信転送」は、一般利用者が(通話したい意思を持って)固定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、一般利用者が不利益を被る可能性があるものであり、「法人向け」では明確なニーズがあるが、「個人向け」でのニーズは明確とは言えない。
- このため、「発信転送」においては、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、転送契約者が(個人ではなく)法人であって、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)があり、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。
- 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. 通話品質の識別性の確保の在り方

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を確保。
- 他方、固定電話番号を使用して提供する転送電話は、固定電話網以外の転送区間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。特にインターネットによる転送区間は品質が低下。
- このため、通話の相手が転送契約者とは知らずに発着信を行う一般利用者(消費者)において、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不利益が想定※1。

※1 利用者アンケートにおいて、以下のような結果。

- ・ 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%。
- ・ 固定電話番号への発信がインターネットに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%。

方向性(考え方)

- 固定電話番号を使用して転送電話を提供する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。
- ・ 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による通知(「着信転送」においては音声ガイダンスによる通知)等)を講じること。「発信転送」で当該措置を講じることが困難な場合は、発信者番号を非通知にすること。
- インターネットを経由する転送電話については、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。

5. 緊急通報の確保の在り方

現状・課題

- 現行制度上、番号指定事業者には「緊急通報を利用可能とすること」が求められており、固定電話の番号を付された電話端末・電話網から緊急通報(警察(110番)や消防(119番)等への発信)が可能であることが社会的に広く認知※1。
※1 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。
- 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う、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。
- 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。同サービスのみを利用する法人は、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。

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を提供する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。
- 「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
- 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※2
※2 固定電話網のIP網に伴い、従来の緊急機関と通報者との通話を保留する「回線保留機能」を、緊急機関からのコールバック時に通報者の着信転送機能を解除する等の機能を具備した「コールバック機能」で代替する方向性が示されている。
- 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、利用者が誤認しないよう十分な説明・周知が必要。

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 転送電話の提供の在り方

現状・課題

- 番号非指定事業者が転送電話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を受けて使用可能。
- 現行制度上、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おらず、(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。
- このため、番号指定事業者による他の事業者への固定電話番号の卸提供に関する対応は事業者ごとに様々※1。

※1 主な番号指定事業者に実態を聴取したところ、固定電話サービスを卸提供して卸先事業者による提供形態を制約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しているケースもある。こうしたケースで、番号指定事業者が契約約款等で卸先事
業者による番号使用・サービス提供の状況把握や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、そうした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。

方向性(考え方)

- 平成30年電気通信事業法の改正(番号の卸提供に関する制度の整備)※2を契機として、転送電話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の提供に使
用する場合のルール整備が必要。

※2 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なる。

- 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、番号指定事業者による番号の卸提供※3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※3を受けた番号の使用状況(使用番号数、卸元事業者名、転送電話の提供状
況等)及び番号の再卸提供の状況(再卸番号数、再卸先事業者名、再卸先事業者による転送電話の提供状況等)を確認することが必要。

※3 番号指定事業者の卸先事業者による再卸提供、再卸先事業者による再々卸提供等を含む。

- 本答申により、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の円滑な提供が促進され、転送電話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を明確化。
 - 関係事業者においては、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ることが必要。
 - 本検討及び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、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ことが必要。
 - 番号の識別性・信頼性が適切に確保されるためには、関係事業者による発信者番号偽装表示の防止のための実効的な対策が必要。転送電話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)等による検討・整理や必要な対策の見直し等が必要。
 - 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)^{※1}や0600番号(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。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、番号の用途に応じた適切な使用の促進や番号の信頼性向上のための環境整備に努めることが必要。
- ※1 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傾向。
- 番号政策委員会としては、本答申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や必要な検討を実施。