

苦情相談情報の効果的活用のための検討会議

報告書

平成19年3月

目 次

はじめに	1
. PIO-NET の現状と問題点	2
. PIO-NET の意義の明確化・目的の拡充	5
. 苦情相談情報の効果的活用の方策について	6
1 . 国の行政機関への情報提供について	6
(1) 国の行政機関への苦情相談情報の提供の重要性	6
(2) PIO-NET 端末を設置する行政機関の位置づけ	6
(3) 国の行政機関における利用の具体的あり方	7
(4) 利用ルールの情報開示と運用状況のチェックについて	7
(5) 情報管理技術の活用	11
(6) 個人情報の保護との関係について	11
(7) 地方の業務負担増への配慮	11
2 . 国民等への情報提供について	12
3 . 情報収集の迅速化について	13
むすび	14

はじめに

近年、消費者被害の早期発見、拡大の防止を図る上で、苦情相談情報の役割が注目されるようになり、わが国最大の苦情相談情報のデータベースである全国消費生活情報ネットワーク・システム（通称 PIO-NET（パイオネット）、以下、「PIO-NET」という。）に対する関心も高まっている。また、平成16年に大幅改正された消費者基本法においては、独立行政法人国民生活センターは消費生活における情報の収集及び提供において中核的機関として積極的な役割を果たすとされたところである。

もともとこの PIO-NET は、各地の消費生活センターの消費生活相談業務への支援を行うため、国民生活センターが地方公共団体の消費生活センターの協力を得ながらオンラインで結び、消費生活相談情報を収集・提供するために作られ、消費者への情報提供、消費者政策の企画・立案等のためにも活用され、一部の情報は慎重な手続きを経て関係行政機関にも提供されてきた。

しかし、PIO-NET の存在や効用が明らかになるにつれ、悪質事業者の取締りのための端緒となる情報としての法執行への活用や製品事故情報の共有化の観点から、国の行政機関においてより効果的に活用をしていきたいといった要請が強まるとともに、情報提供の一層の迅速化も求められるようになっている。

こうした観点から、平成18年春の国民生活審議会消費者政策部会においては、苦情相談情報の活用について議論が行われはじめ、同7月の消費者政策会議において、「PIO-NETに寄せられた苦情相談情報をより効果的に活用していくため、情報収集の迅速化と情報の提供方法等につき、幅広い観点から検討を行い、19年央までに一定の結論を得ること」とされた。

このため内閣府は国民生活局内に平成18年9月に「苦情相談情報の効果的活用のための検討会議」を開催し、これを受け本検討会議は8回にわたり苦情相談情報の効果的な活用のあり方等について検討を行った。

具体的には PIO-NET に寄せられた苦情相談情報をより効果的に活用していくため、PIO-NET の利用目的や意義、情報の提供方法等につき、幅広い観点から

検討を行った。特に、国の行政機関への情報提供について、PIO-NET 端末の設置にあたっての個別の問題点と対応策を、関係機関からのヒアリングや地方公共団体に対するアンケート調査の結果等も踏まえ検討を行った。さらに、より広く国民等への情報提供のあり方や、情報の活用にあたって重要な要素である情報収集の迅速化についても現段階での方向を示した。

. PIO-NET の現状と問題点

(PIO-NET の経緯)

PIO-NET は、国民生活センターと各地の消費生活センターが協力して運営している情報システムである。

その運用が始まったのは 1984 年である。当初は全国の 8 か所の消費生活センターで入力を開始し、PIO-NET に登録された消費生活相談情報の件数は年間で 5 万件弱であったが、2004 年度には 192 万件に達し、2005 年度も 130 万件の大きさになっている。この結果運用開始以来の累積件数は 1000 万件を越え、わが国最大の苦情相談に関するデータベースとなっている。

現在 PIO-NET の入力をしているセンターは都道府県 120 か所、政令指定都市 22 か所、市区町 243 か所であり、消費生活相談員（以下「相談員」という）の数は全国で約 3,700 人である。相談員一人当たりの受付相談件数は、PIO-NET に入力されただけでも 1995 年度の約 120 件に対し、2005 年度は約 390 件と大幅に増え続け、業務負担が増加している。

(苦情相談情報の性格)

消費者にとって身近な相談所である消費生活センターには、消費者から、消費生活に関する幅広い相談が数多く寄せられる。相談窓口には、相談員に 1 台ずつの「消費生活相談カード直接作成システム」端末が設置されており、相談員は消費者からの相談を受け付けると、その内容をこの直接作成シス

ムを利用して相談カードに記入すると同時に、苦情相談情報としてのデータ化を行う。現在、相談者にはこのような相談内容のデータ化が行われていることは、必ずしも知らされていない。

相談窓口では、相談者や相談当事者の氏名や住所、電話番号等の個人情報も聞き取っているが、これらの個人情報は相談処理のためにのみ必要な情報であるため、PIO-NET 端末を通じて国民生活センターへ相談カードのデータを伝送する際には個人情報は伝送されないこととなっている。

したがって、原則 PIO-NET に登録される苦情相談情報には、相談者や相談当事者の個人情報は登録されていないと言えるが、他の情報（例えば新聞情報）と照合されることによって個人が特定される場合もあり得る。また、相談者は家族など被害を受けた消費者と異なる場合も多い。

(PIO-NET の利用の拡大)

PIO-NET 情報は第一義的には相談員の支援のためのシステムとして利用されてきたものだが、これらの情報は内閣府などにおける政策の企画や国民への注意喚起などという形で情報提供され、利用してきた。それと同時に最近では多くの行政機関に対しても、その依頼に基づいて情報の提供が行われている（表参照）。また、地方自治体においても、消費生活センターに限らず、消費者政策の企画・立案を担当する課・室において情報提供や法執行業務などに活用されている。

表

P I O - N E T 資料請求等件数の推移

	検索依頼 総件数	中央 省庁							法令 照会				情報 公開	取材	その他
			うち 内閣府	うち 金融庁	うち 公取委	うち 経産省	うち 農水省	うち 国会		うち 警察	うち 弁護士会	うち 裁判所			
13年度	1,222	137	5	/	6	52	/	5	76	31	34	11	-	990	19
14年度	1,777	184	59	/	12	103	/	4	101	33	60	8	208	1,256	28
15年度	2,544	638	73	11	60	441	/	1	166	54	101	11	368	1,338	34
16年度	2,475	625	126	27	13	303	2	93	203	72	118	13	502	1,075	70
17年度	2,612	634	100	21	13	378	6	54	314	94	206	14	572	1,000	92
18年度	4,658	2,568	175	15	36	1,632	570	76	289	94	177	18	644	1,064	93

(注) 1. 情報公開法に基づく検索依頼は平成 14 年 10 月から対応。

2. 平成 18 年度は平成 19 年 1 月末現在の件数。

(PIO-NET 利用の問題点)

PIO-NET 情報は、相談員が相談者から聞き取った主張をまとめたものであるため、必ずしも真実性が担保されていないという問題がある。また、相談情報の中には、問題となっている事業者名や製品名などが含まれていることから、慎重な取り扱いが求められ、一般には公表されない。

(技術上の問題)

具体的なシステムとしては、各地の消費生活センターの端末と国民生活センターにあるホストコンピュータを専用回線で接続したものである。専用回線を用いているのは、情報の保護を図るためにあり、現在普及しているインターネットとは異なる、閉じたシステムである。また、苦情相談情報の特性を考慮して用意されている多くのキーワードを用いた検索システムを採用しており、入力や利用をするためにはある程度の習熟が必要である。IT 技術の進歩に伴い、システムの改善の検討も、現在別途行われているところである。

. PIO-NET の意義の明確化・目的の拡充

本報告の主課題は、PIO-NET をどのように効果的に活用していくかにあり、具体的には行政機関にも PIO-NET を開放していくことにあるが、そのためには PIO-NET の意義・目的や利用に当たってのルールを明確にする必要がある。

PIO-NET とは何かについて、これまで明確にされることがあまりなかったが、今後は「消費生活センター等が受け付けた、氏名等の個人を特定できる情報を除いた苦情相談情報で、国民生活センターに伝送され蓄積されているデータベース」という共通理解が必要である。この意味では、地方の消費生活センターが保持している伝送前の情報は含まれないことになる。

これから PIO-NET のあり方を考えていく上で、まずこのシステムが「社会全体の共有インフラ」であることを明確にする必要がある。

PIO-NET の利用が、法執行への活用や製品事故情報の共有化の観点から国の行政機関においてもより効果的な活用をしていくという新たな要請に応えていくためには、システムの目的を拡充し明確にする必要がある。具体的には、以下の 3 点である。

各地の消費生活センターの消費生活相談業務の支援のため

法執行への活用など行政機関による消費者被害の未然防止・拡大防止を図るため

国・地方公共団体の消費者政策の企画・立案や国民・住民への情報提供への活用のため

こうした目的の拡充が、消費者にとっても単に自分の問題の解決にとどまらず、社会全体の課題の解決につながるということについて理解を深めることが重要であり、リーフレットの作成やホームページを通じ消費者にわかりやすく周知していくことが必要である。

・苦情相談情報の効果的活用の方策について

1. 国の行政機関への情報提供について

(1) 国の行政機関への苦情相談情報の提供の重要性

悪質事業者の処分・指導の必要性が高まっているほか、ガス湯沸器やシユレッダー等による製品事故が多発し、製品事故情報の共有化が急務となっている。これらへの対応として、近年、苦情相談情報の存在価値が高まるとともに、悪質事業者に対する行政処分の端緒情報として有効に活用されるようになったり、事故情報のデータベースとして関係機関で共有することにより消費者被害の未然防止や拡大防止のために活用できるのではないかといった、情報としての有用性が認識されるようになってきた。

現在、国の行政機関への情報提供は、原則として依頼に基づき慎重にチェックした上で紙媒体で相談概要等の情報提供が行われているが、PIO-NET 情報の法執行へのより効果的な活用や製品事故への機動的な対応にあたって、十分とは言えないと考えられる。

これらを踏まえると、PIO-NET を巡る新たな要請に対しては積極的に対応していくべきであり、利用に関する以下のような適切なルール（別紙の細則も含む。）などを定めた上で、行政機関においても PIO-NET 端末を設置し、情報の閲覧を可能とするべきである。

(2) PIO-NET 端末を設置する行政機関の位置づけ

PIO-NET は、これまでには、システムの管理・運営主体である国民生活センター、情報の入力及び利用主体である各地の消費生活センターから構成され、それらの間でルールが作成されてきた（システム全体の活用等に関する企画・立案主体である内閣府にも端末が設置されていた。）。今後端末が行政機関に置かれる場合、ユーザーとして位置づけが行われ、以下のような利用ルールなどが遵守されるべきである。

（3）国の行政機関における利用の具体的あり方

（PI0-NET 端末の利用者の範囲）

PI0-NET 端末の設置を行政機関に広げるとしても、PI0-NET の目的とデータの保護を考慮しなければならない。このため、必要以上に拡大せず、当面、要望のある国の行政機関の消費者政策担当課長会議の窓口課などに配置することを原則とすべきである。また、PI0-NET 端末にアクセスできる人数を必要最小限にとどめ、情報漏えいリスクを最小にすることが必要である。加えて、端末装置から出力されたデータの利用者は、消費者行政担当課内部の利用に限ることとし、PI0-NET の利用目的の範囲内で利用すべきである。

（国の行政機関が閲覧できる苦情相談情報の範囲）

PI0-NET 情報の中には事案の発生年月日、相談概要、事業者名、型式、処理結果概要などの有用な情報が含まれている。地方公共団体に実施したアンケート調査の結果では、約 7 割が国の行政機関に PI0-NET 端末の設置を認めてよいとしながらも、ほとんどのセンターで、閲覧できる情報の範囲等に配慮が必要としている。

これらを踏まえると、PI0-NET 登録項目のうち、処理結果に関する情報については、相談員の相談処理業務の参考に資するために、各地の消費生活センターが入力を行っているという位置づけが強いことなどから、処理結果に関する情報を除くこととし、その他の情報については原則全ての情報を閲覧可能にすることが適当である。

（4）利用ルールの情報開示と運用状況のチェックについて

データの利用ルールや閲覧できる情報の範囲、細則（別紙）等について関係省庁と申し合わせ書等で確認するとともに、透明性を確保するため地方自治体も含めた関係機関にその内容を明らかにすべきである。

また、情報の利用・公表などの状況や、地方公共団体への照会等の依頼状況等、システムの運用についてフォローアップを行い、隨時、改善を図る必要がある。その際、地方公共団体の意見も反映すべきである。

(別紙) PIO-NET 端末の設置にあたって必要と考えられる細則

国の行政機関への端末の設置にあたっては、情報の信頼性確保、消費生活センターの業務負担増への対応、情報漏えいの防止等の観点から、内閣府と国民生活センターが中心となり一定のルールを整備し、厳正な遵守を求めることが不可欠である。具体的には、次のようなルールが考えられる。

情報の安全管理に必要なもの

- ア . 端末管理責任者を指定し、データの安全管理を行う。
- イ . 端末にアクセスできる職員を予め必要最小限に限定して、ユーザー毎にパスワードを配布してパスワード管理を徹底する。
- ウ . どのパスワードの職員がいつ、どの端末から、その情報にアクセスしたのかを管理できるようにする。同時に帳簿へ検索内容や利用目的等の記載を義務付ける。
- エ . 複製等の制限、廃棄方法の徹底を行う。
- オ . 万が一、必要な手続き等を経ずに外部に情報が漏れた場合、原因究明を行うとともに、有効な再発防止策が講じられるまで運用を停止することができる。

相談者まで遡及して照会する際のルール

国の行政機関からの照会の手順

相談者に遡及する場合は、迅速性の観点から、関係省庁から文書で地方公共団体の消費者行政担当本課の了解をとることとし、国民生活センターに対しては依頼文書の写しを送付することとする。特定の消費生活センターに対し過度な負担とならないよう、関係省庁は照会件数等に十分留意することが必要であり、対象期間は消費生活センターの文書保存期間の限度内（最大5年）とする。さらに、消費者行政担当本課から相談業務に支障が出ている旨の申し出があった場合には、必要に応じて内閣府が関係省庁

と調整を行うものとする。

公表に関するルール

- ア．検索条件の違い等による苦情相談件数の違いが容易に生じることから、混乱や情報の信頼性の低下を招かないように、苦情相談件数の公表については、従来通り運営主体である国民生活センターが行うことが適当である。国の行政機関が国民への情報提供や審議会等において苦情相談件数の活用を行う必要がある場合には、国民生活センターが公表を行った計数または国民生活センターに検索依頼を行った結果を用いることとする。
- イ．国の行政機関が国民への情報提供や審議会等において個別の相談概要を活用する場合には、相談者個人が識別されることがないよう配慮する。識別されるおそれがある場合には、その内容について消費生活センターまで了解を得る必要がある。

具体的にどのように活用されたのか、定期的に内閣府に情報の活用状況の報告を行う。

国民生活センターが主体となり端末操作を行う職員を研修

(5) 情報管理技術の活用

以上のような適切なルールを定めるとともに、技術的にログ管理システムや端末の利用状況を識別できるシステムを同時に整備することが重要であり、環境整備を行う必要がある。

(6) 個人情報の保護との関係について

個人情報保護の観点から PI0-NET に登録される情報には、氏名、住所等の個人を特定する情報は入力しないこととしているため、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律、及び行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律上の「個人情報」にはあたらず、基本的には法律上の問題はないと考えられる。しかしながら、個別の事例によっては、他の情報と照合して特定の個人を識別できる可能性も否定できない。このため、国の行政機関は情報漏えいなどが生じないように、内部管理を厳格にする必要がある。

一方地方においては、内閣府が地方公共団体に実施したアンケート調査の結果によると、個人情報保護条例・情報公開条例上の問題なしとした自治体が約 57 % であるが、一部には個人情報保護条例・情報公開条例上の問題点として、「オンライン結合による提供の制限規定により、個人情報保護審査会の意見を聞く必要がある」、「利用及び提供の制限規定により、外部への情報の提供にあたっては、規定上の条件をクリアする必要がある」、「情報公開条例上、PI0-NET には事業者情報が含まれているので、システムの一員として国の行政機関がルール等に従い情報を利用する旨の協定等が必要」といった意見を示すものもあり、調整が必要な場合も考えられる。

(7) 地方の業務負担増への配慮

国の行政機関に端末を設置することにより、行政処分等の促進に寄与することになり消費者被害の拡大防止に繋がる効果が期待できる反面、消費

生活センターでは問合せ等に対応するための業務負担の増加を懸念する声がある。国の行政機関の利用が、主として問題の端緒をみつけたり、広がりを把握するためのものであることに留意する必要がある。また、法執行の手続きの一環として行う消費者聴取のための照会については、細則 を参考にするとともに、相談員の負担が増加する中で、その必要性等について地方に十分な理解を求めるよう努めるべきである。

2. 国民等への情報提供について

近年、金融商品等に見られる商品・サービスの多様化や高齢者に関するトラブルの増加などを背景に、消費者からの苦情相談は増加傾向にある。このため、消費者被害の実情を分かりやすく、迅速に国民に提供することは、拡大防止を図る上で、最も重要な施策であり、そのような情報提供の前提としては、国民からの相談窓口等への積極的な情報提供を促していくことが必要である。

国民生活センターでは、PIO-NET 情報を活用し、様々な媒体を通じ 국민に情報提供を行っているとはいえ、「悪質事業者については事業者名を公表すべき」、「事故情報については国民の共有財産との視点に立ち極力公開すべきである」といった意見も出されている。

こうした観点から、苦情相談情報の調査・分析を行い、悪質商法等に関する警戒情報等を発信することが必要である。また、事故情報についても、積極的かつ機動的な情報提供を行うことが重要である。

なお、消費者契約法の一部改正により、独立行政法人国民生活センター及び地方公共団体は、適格消費者団体の求めに応じて、差止請求権を適切に行使するために必要な限度において、消費生活相談に関する情報を提供することができることとなった。すでに、内閣府令、ガイドラインが公表されており、その制度の趣旨に沿って効果的な活用がなされることが期待される。

3. 情報収集の迅速化について

情報提供の重要性とともに、情報の収集・入力の迅速化も同時に重要である。国民生活センターでは、これまで、相談カードの手書き入力方式から、直接、専用端末に入力する方式（直接作成システム）に変更するとともに、各地の消費生活センターに対して、「死亡・重篤事故情報は、原則、相談を受け付けた日から3日以内にPI0-NETへデータ送信するよう努めること」等の要請を行ってきたところである。

現在、各地の消費生活センターが相談者から苦情を受け付けてから、国民生活センターのPI0-NETに登録するまでの日数は、なお平均60日程度要しており、悪質事業者や製品事故への適切な対応のためには、データ登録日数の短縮化による情報収集の迅速化は喫緊の課題である。

地方公共団体に対するアンケート調査では、消費生活センターから国民生活センターへのデータ登録日数の短縮化を図るために具体的に効果があると思われる事項としては、「送信頻度の増加」、「データチェックの強化・効率化」、「相談員が入力するための時間を別途確保」等が上位にあげられている。

これまでの取り組みをさらに実効性のあるものとするため、進展の著しいIT技術も最大限活用を図り、運用の仕組み等を更に改善する必要がある。具体的には、

消費生活センターにおける、相談受付から送信までのスケジュール管理を徹底する。

相談処理が終了するのを待つことなく、相談を受け付けた時点でデータ送信を行うことを原則とする。

（現行の「国民生活センターの責任でデータ修正を行う」という仕組みを見直し、消費生活センター側でデータ修正を行い、国民生活センターに変更点を報告する仕組みとする。）

データチェックの強化・効率化を図るため、システム上（直接作成システム）のチェック機能の強化を図る。

などの取り組みを有機的に行うとともに、送信頻度の増加を図るため、内閣府や国民生活センターは、引き続き登録日数についての目標を示し、地方公共団体に対して協力を求めていく必要がある。

むすび

- 苦情相談情報の共有化に向けて -

消費者は市場の最も重要な位置を占め、健全な市場を作っていくための監視者である。消費者が日々の生活の中で直面した問題は、社会全体の貴重な情報となりうるものである。消費者から寄せられた苦情相談情報を関係機関が共有し、国民の消費生活の安定や向上に向け、どう活かしていくかは、重要な課題である。

現在国の行政機関における消費者向けの苦情相談窓口としては、例えば、金融庁（金融サービス利用者相談室）、公正取引委員会（独占禁止法・景品表示法に係る質問・相談・申告）、総務省（電気通信消費者相談センター）、農林水産省（消費者の部屋）、経済産業省（消費者相談室）などがある。

今回検討を行った PIO-NET の国の行政機関への拡大は情報の共有化の第一歩である。まず、これを円滑に進めることが重要であり、内閣府、国民生活センター、都道府県等の三者は連携をとって、適切に対応していく必要がある。その際、内閣府は新たな枠組みの実効性確保のため、地方公共団体に説明し理解を求めるとともに、関係省庁において利用ルール等に関しコンセンサンスを得られるよう調整することが求められる。これらを踏まえ、国民生活センターでは、これまで築き上げてきたネットワークを活用し、消費生活センターとの調整の役割を担うこととなる。

消費生活センターから国への一方的な情報提供にとどまらず、国の行政機関に寄せられる専門分野の苦情相談情報についても、消費生活センター等におい

て活用を図ることが可能になるようにしていくべきである。このため、将来的には、苦情相談情報や、消費生活センターの相談に役立つ情報も入力し、共同で利用できるような仕組みを検討していくことが望まれる。

以上

(参考1)

苦情相談情報の効果的活用のための検討会議
審議経過

第1回 日時：平成18年9月29日

議題：

1. 開催趣旨及び運営要領（案）について
2. 検討スケジュール（案）について
3. 苦情相談情報の収集と提供の現状及び利用ルールについて
4. 米国における消費者苦情の収集の仕組みについて

第2回 日時：平成18年10月18日

議題：

1. P I O - N E T の利用について
2. ヒアリング対象（案）及びアンケート調査（案）について

第3回 日時：平成18年11月28日

議題：

1. 関係省庁等からのヒアリング（金融庁、公正取引委員会、農林水産省、全国消費者団体連絡会、日本弁護士連合会）

第4回 日時：平成18年12月6日

議題：

1. 関係省庁からのヒアリング（経済産業省）
2. 地方公共団体からのヒアリング（東京都消費生活総合センター、静岡県生活・文化部県民生活総室県民生活室、島根県消費者センター、高知県立消費生活センター）

第5回 日時：平成18年12月27日

議題：

1. 地方公共団体へのアンケート調査結果（暫定版）について
2. 今後の議論に向けての論点整理

第6回 日時：平成19年2月1日

議題：

1. 地方公共団体へのアンケート調査結果について
2. 論点の議論

第7回 日時：平成19年2月19日

議題：

1. 報告書素案について

第8回 日時：平成19年3月7日

議題：

1. 報告書案について

(参考2)

苦情相談情報の効果的活用のための検討会議

委員名簿

- 座長 浦川 道太郎（早稲田大学大学院法務研究科教授）
- 委員 池山 恭子（東京消費者団体連絡センター事務局長）
石川 純子（社団法人消費者関連専門家会議事務局長）
遠藤 裕司（大阪府消費生活センター所長）
下谷内 富士子（社団法人全国消費生活相談員協会理事長）
鈴木 一光（仙台市消費生活センター所長）
高橋 滋（一橋大学大学院法学研究科教授）
田口 義明（独立行政法人国民生活センター理事）

(参考3)

●PIO-NETシステムのイメージ図(太線内)

