

PIO-NETの役割の変遷と地方消費者行政に関する一考察

A Study on Transition of Role of PIO-NET and Local Consumer Administration

一橋大学国際・公共政策大学院 橋口 京子

Hitotsubashi University School of International and Public Policy Kyoko HASHIGUCHI

キーワード

地方消費者行政、PIO-NET、消費生活センター、消費生活相談員

1. はじめに

2019年(令和元年)10月、消費生活センターの持続可能性に黄信号がともる調査結果が公表された。消費生活相談件数が2017年度以降増加している中で、2019年4月の消費生活相談員数が前年に比べ減少しているという結果である。¹

地方公共団体では、消費生活センターの業務を中心に消費者行政が行なわれている。そして、消費生活センターの業務は、行政職員と共に消費生活相談員が担っている。消費生活相談員は、その中心的な業務である相談業務の他にも、消費者教育や地域連携等、多くの業務に携わっている。²

したがって、相談員数の減少は、消費生活センターの機能低下に直結する問題である。地方消費者行政が弱体化する局面に入った可能性がある、というこの調査結果を、重大かつ深刻に受け止める必要があるだろう。これは、国の消費者政策の機能弱化にもつながる問題と言えよう。

地方消費者行政及び消費生活センターは、

1960年代の消費者行政創設時から長く充実・強化の対象とされてきた。しかし今、持続可能な状態を作り上げることができないうちに、現行制度における体制維持の限界を迎えようとしているのではないか。

この問題意識のもと、本稿では全国消費生活情報ネットワーク・システム(パイオネット、以下PIO-NET³)に注目し、その重要性を検証することを通して、地方消費者行政の持続可能性を高める必要性を示したい。

2. PIO-NETと消費生活センターの現況

わが国には、消費者行政を支える大動脈として、情報ネットワークであるPIO-NETが存在する。PIO-NETには、全国の消費生活センターで受け付けた苦情相談内容が集約される。

PIO-NETに登録される消費生活相談は「架空請求」が多発した2004年度に190万件を越えた後、減少に転じている。しかし、近年では、ほぼ毎年度90万件を超える高止まりで推移している状況である。2017年度からは再び増加傾向を見せており、2018年度には991,575件の相談が登録されている。⁴

¹ 消費者庁「令和元年度 地方消費者行政の現況調査」24頁

² 消費者行政担当の事務職員は、平成31年4月1日現在で5,213人となっており、そのうち3,800人(72.9%)が他の行政分野の業務を兼務している。市区町村等(政令市を除く。)における兼務職員のうち1,784人(50.2%)が消費者行政に関する業務ウェイトはわずか「10%」となっている。前掲注(1)

³ PIO-NET(パイオネット)とは全国消費生活情報ネットワーク・システム(Practical Living Information Online Network System)の略称である。国民生活センターと全国の消費生活センターがネットワークで結ばれているシステムをいう。

⁴ 国民生活センター「消費生活年報2019」4頁

「消費生活の『現場』は地域であり、消費者に身近な地方消費者行政の充実なくして、消費者の安全・安心の確保は実現し得ない⁵」として、地方消費者行政の実質的な担い手である消費生活センターの重要性は示される。しかし、消費生活センターが重要な理由はそれだけでない。

消費生活センターには、受付けた消費生活相談をPIO-NETに登録するという重要な役割がある。つまり、PIO-NETの情報収集及び入力の手は全国の消費生活センターなのである。

わが国の消費者行政の構造を考えたとき、消費生活センターを充実・強化しなければならないもう一つの重要な理由が、このPIO-NETにあるのではないか。なぜなら、現在すでに多くの政策決定や法改正、法執行においてPIO-NETの情報は当然に利用されているからである。その情報が、様々な形で国の消費者行政に活用されている現況においては、「消費生活センターが国の消費者政策を支えている」とも言える状況と考えられる。

「国の消費者政策は、地方消費者行政の消費生活センターによって入力される情報に基づいて行われている」という事実については、残念ながら共通の理解となっておらず、その認識を持つ者は一部に限られている。例えば、地方公共団体職員の中でさえ、消費生活センターや地方消費者行政の重要性について理解が進んでいない。PIO-NET入力の意義さえ知らず、消費者行政を担当する職員も存在するのである。

このような状況のなかで、実質的に消費生活センターを支え、PIO-NETの入力を担う消費生活相談員が減少に転じた事実は、PIO-NETの危機であると受け止めるべきで

あろう。

3. PIO-NETの概要

まず、PIO-NETについて概観する。

(1) PIO-NET（パイオネット）とは

PIO-NETは、独立行政法人国民生活センター（以下、国民生活センター）と地方公共団体の消費生活センター等がオンラインネットワークで結ばれ、消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報が集約されるシステムである。

1984年に国民生活センターによって運用が開始されたPIO-NETは、わが国最大の消費生活相談情報を収集・蓄積したシステムであり、信頼性の高い相談情報データベースである。

現在のPIO-NETで収集した相談情報の具体的な活用目的は、①全国の消費生活センター等の相談業務に対する支援 ②消費者に対する注意喚起 ③行政機関における消費者政策の企画・立案、法執行等となっている。⁶

消費生活センターに設置されているPIO-NET端末は、国民生活センターから貸与の形で設置されており、2019年4月現在の情報では消費生活センター約1,250カ所（専用端末約3,300台）とネットワークが結ばれている。消費生活センター以外では、中央省庁等15カ所とも接続されている。

PIO-NETは国と地方が役割を分担し、共同で維持している。消費者庁が所管する国民生活センターがシステムの所有者として運営責任を負う一方で、PIO-NETデータの所有者はPIO-NETを設置した各自治体であり、文書は行政文書として扱われる。

(2) PIO-NET 情報—苦情相談の受付から登録までの流れ—

⁵ 「改正消費者安全法の実施に係る 地方消費者行政ガイドライン」平成27年3月 消費者庁 4頁

⁶ 国民生活センター「国民生活センターについて」平成31年4月、10頁

地方消費者行政では消費生活センターが設置され、その主たる業務として消費生活相談が行われている。商品やサービスなど消費生活全般に関するさまざまな苦情相談が受け付けられ、消費生活相談員によって問題解決に向けた支援（相談処理）が行われている。そして、相談情報をPIO-NETに入力する作業を行うのも、相談対応を行う消費生活相談員である。

つまり、年間ほぼ90万件を超えて登録されるPIO-NETの情報は、地方消費者行政の消費生活相談員によって1件ごとに入力されたデータが結集されたものなのである。

地方消費者行政の消費生活センターにおける基本的な苦情相談の受付から記録までの流れは次の通りである。

消費生活相談員は、相談者から苦情相談を受けると、まず丁寧に「聞き取り」を行う。そして相談の内容に応じた苦情の解決のための「相談処理」を行う。

PIO-NET 端末に、相談1件ごとに「相談カード」を起こして採番（受付登録）を行い、相談内容を記録する。相談処理が終了すると「処理結果」として処理の内容とその結果までの一連の過程について入力し、結果登録を行う。

この入力された「相談カード」の記録データが蓄積されるシステムがPIO-NETである。

PIO-NET データは全国統一の規則に基づいて入力が行われている。消費生活相談員は、「現場」のセンサーとしての役割を果たすべく、相談者から聞き取った契約などの経緯や事業者とのやり取りから問題点を整理し、限られた文字数のなかでその内容をまとめる。加えて適切な分類やキーワードを付与する作業を行っている。

入力されたPIO-NET データは管理者の承認及び決裁が行われた後、国民生活センター

に登録される。

（3）国民生活センターによるPIO-NETに関する支援

PIO-NET では消費生活相談員が入力した内容や分類・キーワードによって分析が可能となっている。消費生活相談件数だけではなく、契約者や相談者の年齢構成や男女比等に関する分析、さらに消費者トラブルの内容や販売方法、悪質商法の手口等の分析も行うことができる。

PIO-NET でのデータ収集にあたっては、分析の精度を上げるために、各地の消費生活センターの間で差が生じないようにする必要があり、また、登録されるデータの質や精度を高め、それを維持していくことが非常に重要である。

国民生活センターでは、データとなる消費生活相談カード作成のため、さまざまな形で支援を行っている。例えば、相談内容に応じて付与するキーワードに関する電話相談窓口の設置が行われている他、PIO-NET 端末を通じて、消費生活センターとの情報共有を目的とした電子掲示板システムの運用が行われ、相談カード記載のポイントやその他、地方消費者行政の消費生活相談員にとって必要な情報が届けられている。

以上のようにPIO-NETの情報の源泉は地方消費者行政の消費生活センターにあり、消費生活相談員の丹念な入力作業によってその情報の質が担保されているのである。

4. PIO-NETの歴史

次にPIO-NETが地方消費者行政に設置されるようになった経緯を確認する。

（1）消費者行政の始まり

わが国の消費者行政が始まったのは1960年代である。1968年には消費者保護基本法が制定され、翌年には地方自治法の改正が行わ

れた。消費者保護に関する事務は、地方公共団体の固有の事務として例示され、地方公共団体においても、消費者に最も身近な窓口として、消費者行政が本格的に展開されることになった。

当時も地方消費者行政において、消費生活センターは消費者行政の第一線の推進機関⁷として重要視された。消費生活センターの設置、テスト機器への補助等、国によるさまざまな強化策が取られ、消費者行政は急速に進展する。

(2) FAX 網からのスタート

PIO-NET 導入に関するきっかけとなった出来事は、1973年のオイルショックと物不足であり、この時構築された FAX 網が PIO-NET のルーツである。「トイレトーパーや洗剤、灯油等が供給されなくなる」という誤った情報に基づいた買占めや物不足が起こり、国民への正確・適切な情報提供が急務となった。その対応として、国民生活センターを介して消費生活センターと当時の経済企画庁国民生活局を結ぶ FAX 網が緊急に設置されたのである。

この FAX 網によって国からの正しい情報を、全都道府県が受信し、地域の住民に正しく伝えることができたこと、また地方で起きている重要な問題を直接国に報告することができたこと、この双方向のやり取りが事態の鎮静化に効果があったことから、その後 FAX 網がオンライン化され、PIO-NET 網の構築につながっていくことになった⁸。

(2) PIO-NET 導入の目的

PIO-NET は、「全国の消費生活相談業務の円滑な実施を支援」することを目的として、1984年5月に運用を開始したシステムであ

る。都道府県、政令指定都市の消費生活センターのうち8箇所と国民生活センターを結んでスタートした。1985年度には、生活情報体制整備等交付金⁹が措置され、PIO-NET 端末の配備が推進されていく¹⁰。

生活情報体制整備等交付金の位置付けは、「PIO-NET の維持・管理は国の仕事である」という意味での、PIO-NET に対する交付金であった¹¹。国から『無償でコンピューターを提供するから、こういうやり方で情報を入れてほしい』、『キーワードをつかってこのように入力してほしい』という要請があり、交渉の結果「協議が成立した都道府県から順次コンピューターに切り替え」数年かかって、PIO-NET は、全国レベルに広がっていく¹²。

導入時点の相談情報に関する考え方は、「相談業務自体は地方の仕事だけれども、その業務により得られた情報を収集・分析してフィードバックするための体制を整備するのは国の仕事」¹³というものであった。

このように PIO-NET 導入の目的は、あくまでも相談現場へのフィードバック、つまり相談現場の支援であり、情報共有による相談処理の参考であった。つまり、クローズドな利用が想定されていたと言える。

一方で、地方消費者行政が地方の事務として担う消費生活相談業務の中に、PIO-NET に相談情報を「入力」という作業が国からの要請を受ける形で追加された、ということは、国と地方の行政事務の分担という観点から、注目しておくべき点である。

⁷ 「地方消費生活センターのあり方に関する調査研究報告書」昭和48年3月

⁸ 及川昭伍・田口義明(2015)「消費者事件歴史の証言」54頁-62頁

⁹ 同交付金は、「三位一体改革」により平成17年度(2005)に廃止され、PIO-NET の設置や端末の運営経費については、「国民生活センター運営費交付金」に一本化された。

PIO-NET 端末の配備先数は昭和60年度(1985)には57台であったが、平成16年(2004)には412台となった。

¹⁰ 消費者庁制度ワーキング・グループ「地方消費者行政の充実・強化に向けた課題」平成23年1月23頁

¹¹ 前掲注(8)63頁

¹² 前掲注(8)63頁

¹³ 前掲注(8)63頁

導入時、相談情報の「入力」という作業の位置づけは問題にはなっていない。国による「得られた情報を収集・分析・フィードバックする体制の整備」、いわば地方消費者行政の支援としての位置付けで PIO-NET の導入は全国に進められたからであろう。

しかし、導入時には問題にならなかった地方消費者行政における PIO-NET への「入力」は、PIO-NET の設置台数が増え、有用性が認められて利用目的が変化していくようになると、事務の位置付けについての議論を生むことになる。そして、その議論は解決を見ないまま、現在も続いている¹⁴。

5. PIO-NET をめぐる動向

次に、PIO-NET 導入時の経緯を踏まえた上で、PIO-NET をめぐる動向からその役割の変化を確認する。

(1) PIO-NET の役割の拡大

前述の通り、PIO-NET 導入の目的は地方消費者行政における「相談業務の支援」の意味合いが強かった。しかし、その役割は徐々に拡大していく。PIO-NET は、その情報の有用性が認められ、様々な形で活用が進み、国の消費者政策の中で重要な役割を果たすようになる。

とりわけ 2000 年代に入ると、消費者被害が多様化・複雑化する中で、消費生活相談業務の支援に加えて法執行等を担当する行政機関等からの需要が高まり、中央省庁等において PIO-NET の利用環境整備が行われるようになっていく。

以下、PIO-NET に関する資料を基に、役割の変化を追う。

2003 年 「PIO-NET データ取扱規則」(平成

15 年 10 月 1 日通第 50 号 国民生活センター)

2003 年に、国民生活センターによってデータの管理及び取扱い等について「PIO-NET データ取扱規則」が定められた。データの利用、法律に基づくデータの開示、情報提供に当たっての配慮等が規定されている。

2007 年 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 内閣府 国民生活局)

2006 年には、PIO-NET データの苦情相談情報の活用に関する検討会が内閣府に設置され、2007 年には苦情相談情報の効果的活用のための検討会議報告書がまとめられている。報告書では大きく 3 つの点が報告された。

I. PIO-NET の現状と問題点

まず、報告書では、PIO-NET について「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」が「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、利用されてきた」。「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」「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」と PIO-NET の利用拡大が進んでいる状況を明示した。

II. PIO-NET の意義の明確化、目的の拡充

続けて、行政機関に PIO-NET を開放するためには、「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」があり、それまで明確にされることは無かった「PIO-NET とは何か」について「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とし

¹⁴ PIO-NET の入力事務の位置付けについては第 1 次消費者委員会 地方消費者行政専門調査会(内閣府)から活発に議論が行われている。

た。

その上で、「これからの 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」と示したのである。

つまり、本報告書は PIO-NET の情報を、地方公共団体のみならず、社会全体に効果を及ぼす共有インフラであることを理解し、それを前提とした上で、利用促進を図るよう求めたのである。

さらに「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、「PIO-NET システムの目的を拡充し明確にする必要がある」とし、3つの目的を示した。

まず、1つめの目的として、従来の第一義的な目的である、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、2つめの目的として、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、3つめの目的として、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、として PIO-NET の目的拡充が示された。

III. 苦情相談情報の効果的活用の方策

加えて報告書では PIO-NET データについては、「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てきたり、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考えた、情報としての有用性が認識されるようになってきた」という見解が示された。

そして、国の行政機関への情報提供は、これまでの紙媒体では機動的対応が十分ではないとして、「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、「適切なルールなどを定めた上で、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」とした。

さらに、報告書では消費者被害の救済や防止等の消費者行政に役立てることを目的とし、国の行政機関における利用の具体的あり方として、PIO-NET 端末の利用者の範囲、国の行政機関が閲覧できる苦情相談情報の範囲の考え方を示している。

以上のように、本報告書において PIO-NET は他の行政機関でも積極的に活用すべき「社会全体の共有インフラ」となった。

その一方で、全国の消費生活センター及び消費生活相談員には、「社会全体の共有インフラである PIO-NET」を情報入力作業で支える、という役割が付加されたと言える。

2007年 消費者基本計画の検証・評価・監視 (2007年7月 消費者政策会議決定)

消費者政策会議において、今後重点的に取り組む事項として PIO-NET 端末の関係省庁への設置等が挙げられている。

2007年 国民生活センターの在り方等に関する検討会最終報告 (平成19年9月 内閣府国民生活局)

PIO-NET の情報を集約・管理する国民生活センターの在り方を検討した結果、出された本報告においても「苦情相談情報の効果的活用のための検討会議報告書」が引用され、次のように示される。

国民生活センターは、これまでも我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 (パイオネット以下、PIO-NET) により、各地の消費生活センターの中核的機関として、消費者被害に関する苦情相談情報の収集及び活用を図ってきた。PIO-NET は、導入当初は相談員の相談業

務支援のための閉じたシステムとして利用されてきたが、本年3月に公表された「苦情相談情報の効果的活用のための検討会議」報告書において「社会全体の共有インフラ」として位置づけられた。その目的は①各地の消費生活センターの相談業務支援、②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、③消費者政策の企画・立案や国民への情報提供に拡充された。この目的の実現に向けて、情報の有効な分析・活用方法を検討することが必要である。¹⁵

このように、本報告書はPIO-NETが「社会全体の共有インフラ」と位置づけられたことを受けて、「国民生活センターは目的の実現に向けて、情報の有効な分析・活用方法を検討することが必要である」と示す。そのうえでPIO-NETの情報を消費者被害の未然・拡大防止に役立てるためには苦情相談ができる限り速やかに入力されることが必要として、データ登録日数の短縮化を求め、「入力の迅速化については相談業務の前線に立つ各地の消費生活センターの協力を得ることが重要である。このため、PIO-NETが社会全体の共通インフラであることを改めて周知することに加えて、国民生活センターとしても収集したデータの分析結果や相談の支援となる情報を早期に送付すること、システムの改善により入力負担の軽減を図ることが必要である」としている。

この報告書によって、PIO-NETに関する国民生活センターの方向性は決定付けられた。また、相談業務の前線に立つ各地の消費生活相談員は、「社会全体の共有インフラ」の有用性を高めるため、「協力」としてPIO-NETへの入力の迅速化を求められる立場になった点

¹⁵ 内閣府国民生活局(2007)「国民生活センターの在り方等に関する検討会 最終報告」平成19年9月、5頁

に注目したい。

なお、本報告書ではPIO-NETの情報について次のような指摘が記される。

国民生活センターが、消費者トラブル情報の収集・提供業務を行う根拠としては、独立行政法人国民生活センター法による業務に係る規定しかないことから、このほかに、地方公共団体等から情報提供を求めることができることや、国民への公表や関係省庁への提供ができることを明確にすることが適当である。

この指摘からは、利用拡大が先行している状況を垣間見ることができる。

2007年 国の行政機関へのPIO-NET 端末設置に伴う利用指針等(平成19年12月 内閣府国民生活局 国民生活センター)

「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)を踏まえて定められた利用指針である。PIO-NET 端末の国の行政機関への設置にあたり、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情報の利用範囲や目的の限定や各省庁が閲覧できる苦情相談情報の範囲、苦情相談情報の照会に関する指針等が示された。

2009年 消費者安全法 一消費者庁の誕生とPIO-NET一

消費者庁設置に伴い、全国の消費生活センターは一元的な相談窓口としての役割を求められることになった。消費者安全法10条において消費生活センターは都道府県に設置義務(10条第1項)、市町村には設置努力義務(10条第2項)が課され、法的な位置づけがなされた。

また、消費生活センターで受け付けた相談情報(PIO-NETの情報等)に関しても、消費者安全法12条において消費者庁の主任大臣としての内閣総理大臣に対し、消費生活セン

ターの最終的な責任者である都道府県知事または市町村長から通知を行う、というルートが法定された¹⁶。

2010年 PIO-NET刷新(PIO-NET2010導入)

早期登録の要請や相談員負担の増加に対応するため、2007年度には、最適化計画が策定され2010年3月よりPIO-NET 2010が稼動した。消費生活相談窓口等において相談員1人1台のPIO-NET2010 端末機が配備され、システムの完全オンライン化に伴い、入力・修正に伴う事務作業が手元の端末のみで実施可能となった。しかし、相談内容の複雑化・処理の高度化に加え、相談概要等の入力文字数拡張による内容の詳細化により入力時間が増加、消費者安全法の施行等の要請により、聞き取り内容及び入力項目が増加、早期情報登録の要請等に対応する必要から相談員の負担は高まったとする報告も行われている¹⁷。

2011年 「国の行政機関等におけるPIO-NET情報の利用指針(平成23年4月11日付 消費者庁地方協力課長決定)

2011年には、消費者庁地方協力課長決定として、「国の行政機関等におけるPIO-NET情報の利用指針」が出された。

それまで、PIO-NET情報は、一部の行政機関等に対し、閲覧に限ってその利用を認めていた。しかし、利用できる関係行政機関等を増やし、閲覧範囲を広げることが、消費者行政のさらなる推進に資するものである、との考えから、PIO-NET情報の利用機関・範囲を拡大するとしたものである。中央省庁や独立行政法人といった関係機関による閲覧に加え、政府共通ネットワークが利用できる中央省庁等に対してはPIO-NET利用のための

アカウント発行を行うとした。中央省庁等へのPIO-NET 配備である。

情報の信頼性確保及び消費生活センター等の業務負担増への対応、情報漏えいの防止等の観点から、利用指針等を定める趣旨が説明されている。

2011年 地方消費者行政の充実・強化に向けた課題(平成23年1月24日 消費者庁制度ワーキング・グループ)

消費者庁発足後、大臣をトップとする地方消費者行政推進本部の下に「制度ワーキング・グループ」が設置された。ワーキング・グループは、消費者庁設置関連法案の附帯決議等でも課題とされている“集中育成・強化期間”後の地方消費者行政の望ましい姿や国の支援の在り方に関し、消費生活相談体制の充実や消費生活相談員の処遇の改善を図るための制度的な課題について検討を進め、論点の整理を行っている。

この議論において、PIO-NETは「国による情報一元化の根幹を担っているという性格も併せ持つと考えられる」として、PIO-NETによる苦情相談情報等のネットワークの維持・運営については、情報の活用の実態等を踏まえ、事務の位置付けについて整理が必要であったとした。

2014年 全国消費生活情報ネットワーク・システム(PIO-NET)の業務・システム最適化計画(平成26年1月 独立行政 法人国民生活センター)

2014年には、PIO-NETの業務・システムの見直しが行われ、改善の方向性が示された。

①相談の受け付けからPIO-NETに登録されるまでの日数を短縮することで、複雑化・多様化・広域化する消費者被害への対処の迅速化を図る。②相談現場において相談員によるPIO-NET 端末に係る負担を軽減するとともに、「記録する道具」から「相談を受

¹⁶ 原早苗・木村茂樹編著(2017)「消費者庁・消費者委員会創設に込めた想い」41頁

¹⁷ 「PIO-NETの入力に係る相談員の負担について」(平成22年12月16日)国民生活センター情報部
https://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chiyou/doc/009_101216_shiryuu6.pdf

けながら相談処理に役立つ道具」へ転換させて、消費生活相談サービス品質向上を図る。

③今後も相談窓口の増加が見込まれる中、PIO-NET システムの管理・運用を効率化し、システム機能を向上させつつ、これに係る運用経費の増加を抑制する、という3つの理念に基づき業務システムの最適化が行われた。

本計画では、消費生活センターにおける相談受け付けから PIO-NET に登録されるまでの目標日数を、10日以内と設定している。

本計画に基づく PIO-NET2015 は 2015 年 9 月から運用開始となった。消費者庁では PIO-NET への平均登録日数を短縮するため、毎年度開催されている都道府県・政令市の消費者行政担当課及び消費生活センター担当者が参加する会議等において、相談データ早期登録の重要性を説明し、各地方公共団体での早期登録に向けた取組を促している¹⁸。

2014年 「消費者取引に関する政策評価」(平成26年4月18日 総務省)

本評価は、「消費者取引の適正化に関する各種施策が、総体としてどのような効果を上げているかなどの総合的な観点から評価」するものである。総務省は、国が講じてきた各種の消費者取引に関する政策について、一定の効果を認める一方で、消費者庁、金融庁、厚生労働省、経済産業省、国土交通省 に対し、PIO-NET 情報の活用を勧告した。例えば法執行等については「PIO-NET から得られた情報については、その活用を図っていく余地があるものと考えられ、PIO-NET の閲覧環境の整備とその利用の拡大により一層効果的な」業務の実施が期待されるとしている。

消費者庁には閲覧環境の整備、各省庁に対しては PIO-NET の活用を強く勧告する一方で、消費生活センターにおける PIO-NET へ

の情報登録の迅速化、消費生活相談における「あっせん」「斡旋解決」「被害回復額」等の明確な定義付け、基準に沿った取組が的確に捕捉できるような入力・分類基準の策定等も勧告されている。

本勧告を受けて、2016年5月には政策への反映状況が公表された。勧告への対応として消費者庁は「都道府県の法執行・指導 監督担当部署に対する PIO-NET 情報の提供に関する指針」(平成27年3月30日 消費者庁 消費者教育・地方協力課策定)等を発出したこと、それを受けた各省庁が、関係機関に対して法執行等に PIO-NET 情報を活用するよう要請したこと及び PIO-NET の活用が拡大していることが公表されている。

以上のように、本勧告によって PIO-NET は、多くの省庁の政策を支えるインフラとしての機能をさらに強く要求されることになったと言えよう。その結果として、下図に示すように「PIO-NET を利用している国の行政機関等の課室数¹⁹」は、大きく増加している。



2018年 「次期 PIO-NET 刷新に向けて - PIO-NET 刷新検討会報告書」(2018年9月 国民生活センター)

現行の PIO-NET2015 の刷新に向けた検討会が 2018 年 5 月から開催され、9 月に報告書が出されている。

今後の PIO-NET の方向性として AI 技術等を活用した相談業務の効率化による相談現

¹⁸ 消費者庁「令和元年消費者白書」258頁

¹⁹ 平成27年度実施施策に係る政策評価書以降の政策評価書から筆者作成。

場における負荷の軽減、法執行等に資するデータ精度向上、セキュリティ強化等の観点からシステム改修の基本方針等が取りまとめられた。²⁰

PIO-NETは、社会全体の共有インフラとして、今後もさらに進化した形での活用が期待され、さらなる機能強化を目指して刷新が行われる重要なシステムなのである。

6.まとめ

本稿では、まず消費生活相談員数の減少は消費生活センターの機能低下や地方消費者行政の弱体化につながるだけでなく、国の消費者政策の機能弱化にもつながる可能性がある、と問題意識を示した。そのうえで消費生活相談員が情報収集及び入力の手であるPIO-NETについて、その役割の変遷と地方消費者行政との関係について、各種資料を基にして動向の研究を行った。

PIO-NET導入初期の目的は「相談現場の支援」だった。しかし、「社会全体の共有インフラ」としての役割を求められ、その活用の拡大が進むことになった。この転換の背景には、各省庁でのPIO-NET活用に関する国の強い要請があったと言える。

地方消費者行政・消費生活センターは当然にそのシステムに組み込まれ、国の消費者行政の重要な基礎部分を、「協力」の形で担うことになった。そして、消費生活相談員は刷新される毎にPIO-NETシステムの変更に対応し、入力データの定義化に従い、早期登録の要請に応じてきた。その結果、法執行や法改正の基礎データとして大きな力を持つ現在のPIO-NETシステムが構築され、運用が行われている。つまり地方消費者行政は、PIO-NETの運用においても必要不可欠な存

在であると言える。

この視点に立つと、PIO-NETには脆弱性があることが指摘できるのではないかと。PIO-NETは消費生活センターが健全に機能している状態であることを前提にしたシステムと言える。したがって、消費生活相談員が消費生活センターに適正に配置され、適切に相談を処理し、その情報を早期に必要な内容でPIO-NETに登録できなければ、システムは正確に機能しないのである。仮に消費生活相談員の減少が続けば、PIO-NETありきでそのデータを施策の根拠としてきたわが国の消費者政策は、大きな転換を迫られることになると考えられる。

しかしながら、研究の過程においては地方消費者行政とPIO-NETの持続可能性を包括的にみる議論は見当たらなかった。

PIO-NETは代替のない、保険のきいていないシステムであり、現状では消費生活センターが存在しない運用は担保されていない。PIO-NETのさらなる進化が検討される中、消費生活相談員数が減少したという調査結果は、地方消費者行政の脆弱性の現れであり、PIO-NETの存続に直結する問題であるとも認識すべきであろう。PIO-NETが刷新され、その機能が強化されても、相談情報を入力する消費生活相談員がいない、あるいは情報の質が担保されない事態は起こりうるのである。

地方消費者行政の持続可能性を高めること、つまり地方消費者行政を支える消費生活相談員の安定確保は、消費者の安全・安心の確保の実現と同時に「社会全体の共有インフラ」であるPIO-NETの持続可能性の確保につながるものであると言える。

消費生活相談員の減少により、PIO-NETの持続可能性にも黄信号が点灯していることを共有し、地方消費者行政の持続可能性を高める施策を早急に講じる必要があるだろう。

²⁰ 国民生活センター「次期PIO-NET刷新に向けてPIO-NET刷新検討会報告書」2018年9月6-7頁

受理日：2019年11月30日