

ビッグデータの基盤構築と政策形成への適用可能性 —子どもの健康情報を事例に—

京都大学学際融合教育研究推進センター 特定助教 祐野 恵

1. 調査研究の目的

エビデンス・ベスト・ポリシー・メイキング (EBPM) とは、証拠に基づく政策形成を意味し、政策オプションにおける政策の選択及び決定において最も有益なエビデンスを活用する取組みである。その目的は、限られた行政リソースの有効活用やより大きな政策効果の達成とされる。他の分野に先駆けて、医療・健康分野では EBPM が取り入れられてきた経緯があり、効果的な治療方法の普及に留まらず、社会保障費の抑制や健康長寿社会の確立といったテーマについてもエビデンスの活用が始まっている。こうした医療資源の配分を巡る政策形成は、ライフコースデータの構築によって EBPM の取組みが推進されると考えられており、政府の PHR 構想によって加速すると予想される。

その一方で、ライフコースデータの基盤整備においては、国及び研究者が中心となり取組んできた経緯から、地域におけるビッグデータを用いた EBPM の推進に対し十分に配慮されていない。くわえて、ライフコースデータを用いた学術研究は、より大きな標本を持つデータセットを好むため、特定の地域に資する内容より全国的な特性について分析する傾向を帯びると考えられる。したがって、ライフサイエンスの観点からデータの基盤整備が進められたとしても、財政資源や専門知識を有する人材に乏しい市町村では、政策形成へ活かすのは難しいだろう。イギリスでは What Works Center、アメリカでは What Works Clearinghouse が、様々な政策分野において既存のエビデンスを整理し、わかりやすい形で提供することで、実務家でもエビデンスの使用を可能とする環境がインフラとして整備されている (田辺 2020、西畑 2020)。人的資源の乏しい自治体独自の取組みには限界があり、市町村において EBPM を推進するには、外部機関との連携が不可欠である。しかし、研究による知見の利活用や学術機関との連携による実施の課題については十分に検討されていない。そこで、本調査研究を以下の目的の下、実施した。

- (1) 市町村が外部機関と連携してデジタル化の基盤整備や EBPM を進める際の課題について整理する
- (2) 市町村における EBPM を推進する際の課題をふまえ、今後のデータ基盤のあり方及びシステム構築の観点から検討する

科学技術の進展にともなう恩恵を地域社会の自律的な発展と持続的な成長につなげるには、それぞれの基礎自治体が地域課題に応じて EBPM を推進できる仕組みを整えることが必須である。本調査研究は、今後のデータ基盤整備やシステム構築において新たな視点を提供するとともに、地域における EBPM の取組みに寄与する。

2. 調査研究の方法

本調査研究は、市町村が外部機関との連携によりデジタル化の基盤整備や EBPM を促進する際の課題の整理を目的に、研究者が中心となって設立した児童生徒の健康診断情報の基盤整備に取り組む団体（HCEI）と自治体の連携を取り上げ、事前調査の結果に基づき、個人情報保護条例に関する調査を行った。また、今後の基盤整備を検討する観点から、京都市教育委員会に聞き取り調査を実施した。

(1) 自治体における個人情報保護条例の規定の差異に関する調査

本調査研究に先立ち実施した調査¹において、HCEI との連携を検討する過程で自治体が課題と回答したのは、個人情報の取扱いに関する内容が多数を占めた。市町村が保有する個人情報の取扱いについては、それぞれの自治体で定めている「個人情報保護条例」に規定され、原則として、その収集の目的外利用・提供は禁じられており、目的外利用・提供を行う場合は個々の条例の規定に基づく対応となる。しかし、個人情報保護条例 2000 個問題と呼ばれるように、条例の規定や解釈は自治体毎に異なっている（伊藤・上原 2014）。そこで、HCEI との連携に対して、条例の規定がどのように影響しているかを確認した。HCEI が連携を提案した年度の 4 月 1 日現在の個人情報保護条例を対象に、①目的外利用に関する規定の有無、②学術使用目的を例外とする規定の有無、③条例に規定されている事項の不足を補う包括規定の有無の 3 点について調査を行った。

(2) EBPM 及び外部機関との連携における課題に関する聞き取り調査

EBPM は、規模の大きな自治体ほど取り組みを進めており、政令指定都市では 46.2% が推進している一方で、一般市は 9.0% に留まっている。これは専門性を有する職員の有無や職員配置が影響していると予想される。また、日本ではエビデンスの定義が曖昧なまま、その取り組みが進められており（田辺 2020）、自治体ごとに EBPM の内容が異なる可能性がある。そこで、個人情報保護条例への抵触を理由に HCEI との連携を見送った自治体の一つである、京都市にヒアリングを行い、大規模自治体が実施している EBPM の内容と外部機関との連携の方針について調査した。

3. 調査研究の結果

(1) 自治体における個人情報保護条例の規定の差異に関する調査

事前調査で HCEI との連携に関する検討過程が明らかであった 74 自治体に関して調査を実施したところ、①目的外利用に関しては全ての自治体で規定があった。次に、②学術使用目的を許可する規定を有する自治体は 13 自治体（17.57%）、③条例に規定されている事項の不足を補う包括規定については 41 自治体（55.41%）であった。『地方自治体情報管理概要（令和元年度）』によると、専ら統計の作成又は学術研究の目的のための保有個人情報の提供に関する規定を有するのは全市区町村の 36.9%、条例に規定されている事項の不足を

¹ SciREX 事業共進化実現プログラム（第 II フェーズ）の補助により実施した

表1 個人情報保護条例における規定の有無

	連携済み自治体 (N=12)		連携見送り自治体 (N=62)		合計 (N=74)		全国市区町村 (N=1741)	
学術目的規定	4	33.3%	9	14.5%	13	17.6%	642	36.9%
包括規定	9	75.0%	32	51.6%	41	55.4%	1222	70.2%

補う包括規定は70.2%となっている。したがって、全国的な傾向と比較すると、いずれの規定についても低い傾向を示した。しかし、連携に至った自治体と連携を見送った自治体に区分すると異なる傾向が確認された(表1)。

(2) EBPM 及び外部機関との連携における課題に関する聞き取り調査

京都市教育委員会では、全市的な取り組みと個々の児童生徒の学力向上の取り組みにおいてデータの利活用を実施している。前者は、独自に実施した質問紙調査の回答や個票が明らかである全国調査の結果を活用し、「はばたけ未来へ！京プラン2025(京都市基本計画)」が策定されていた。後者は各学校の裁量に任せられており、京都市教育委員会から分析ツールやノウハウを提供したうえで、それぞれの児童生徒の指導におけるデータの利活用については教員に任せられている。他の自治体と比較すると、京都市教育委員会は多くの職員を抱えているものの、いずれの職員も業務を抱えるなかで、新たにデータを活用した分析を行うには、その結果を教育現場に還元し、教員の指導に貢献する内容であることが望ましく、政策の精緻化という目的だけでEBPMを進めるのは困難な状況である。

個人情報の取扱いについては、平成5年に個人情報保護条例を制定しており、これは他の自治体と比較すると早期の取り組みであった。現在、クラウドサービスのセキュリティに関するマネジメントシステム規格である「ISO/IEC27017(JISQ27017)」を要件としており、これは他の自治体と比べて厳しいセキュリティとなっている。また、新たなシステムを導入する際には、そのシステムによって蓄積されるデータの庁内での活用について包括的に審議会の承認を受ける仕組みとなっている。外部機関との連携については、一般的な傾向として、無償にて提供される事業については協定を締結したうえで連携を行う可能性が高く、データの提供を伴う場合には個人情報保護審議会の審査を受ける仕組みである。

4. 調査研究のまとめ

学術目的の提供に関する例外規定や包括規定を個人情報保護条例に持つ自治体の割合が、連携を見送った自治体より高く、これらの規定の有無が外部機関との連携に影響している可能性が示唆された。これらの規定を置く自治体が、条例を検討する段階において、保有する情報の利活用に積極的な傾向を持っている可能性は否定できないものの、条例の規定内容の見直しを支援することで、外部機関との連携によるEBPMが促進されると期待される。また、個人情報保護条例だけでなく、認証を受けているマネジメントシステム規格によってデータ利活用の制限を受ける可能性が示唆される。