

基礎自治体における行政データ利活用の可能性

～豊中市の子どもの学びと育ちに関する総合的な調査研究の事例から～

とよなか都市創造研究所 石村 知子・比嘉 康則・平田 誠一郎

1. はじめに

近年、EBPM (Evidence Based Policy-making : データ・根拠に基づく政策立案) の推進が全国的な政策課題となっており、各基礎自治体では様々な形でデータに基づく政策推進に向けた取り組みが進められている。この数年でEBPM 推進に向けた機運は高まっているものの、具体的に進めるにあたってのノウハウの共有は十分とは言えず、実際に分析を進めるうえで必要となるデータ自体の整備や、データ活用環境の整備においても課題は多い。

豊中市では、行政内部に設置された調査研究機関であるとよなか都市創造研究所が中心となり、令和5年度(2023年度)から、「豊中市の子どもの学びと育ちに関する総合的な調査研究(とよなか子どもプロジェクト)」を開始した。このプロジェクトは、“すべての子どもの可能性とチャンスの最大化”を目的に、子どもを取り巻く不合理な格差を縮小し充実した子ども・教育施策を推進するため、様々な部署が保有する子どもに関する行政データ及び質問紙調査を個人レベルで結合し、総合データベースを構築・分析するものである。プロジェクトの期間は令和7年度(2025年度)までの3年間を予定し、継続的な調査を通じて研究成果を政策にフィードバックすることをめざす。

基礎自治体が日常業務の中で収集・蓄積する様々なデータ(以下「行政データ」という。)は、国が収集・公開しているマイクロデータや公的統計からでは把握できない詳細な情報を含む貴重なデータであり、その政策活用の重要性が指摘されている。しかし、活用に向けたデータ整備やデータ分析を具体的に進めている自治体は数少ない。本報告では、データ利活用の視点から本プロジェクトを紹介し、データ整備や活用における具体的な知見や課題を共有したい。なお、本稿は令和5年(2023年)11月19日開催の日本計画行政学会関西支部大会での報告の内容をも

とに加筆修正したものである。

2. 行政データの利活用の現状

EBPMの具体的な推進にあたっては、諸施策の検討のもとになるデータの整備が欠かせない。特に近年では、自治体の様々な部局が業務の一環として収集した行政データの活用が実務的・学術的にも注目を集める。

本プロジェクトがテーマとする子ども・教育政策の分野においてもEBPMが求められており、先進的な基礎自治体では各部局が保有する子どもに関するデータの連携を通じ、政策の検証や課題を抱えた子ども・家庭の個別の支援が進められている。これらの取組みの特徴として、教育・福祉・保健などの行政データを、分野を超えて横断的に活用する点が挙げられる。

例えば、兵庫県尼崎市では、平成29年(2017年)に学びと育ち研究所を設置し、エビデンスに基づいた教育政策を推進している。同研究所では、外部の研究者を招聘し、行政の各部門が保有するデータや、独自に実施した学力・生活実態調査の結果などを接合した経年データを用いた分析を行っている。

また、埼玉県戸田市においては、埼玉県が独自に実施している学力・学習状況調査の結果を用い、教育上の取組みの効果の検証や教育政策の立案が進められている。調査は小学4年生から中学3年生まで毎年度実施され、個人の変化を追うことで政策や教育現場での取組みの効果の測定をよりの確に把握できる設計となっている。

行政データの利用の利点は学術的な観点から、主に次の3点にまとめられる。第1に、サンプルサイズが大きく、悉皆性が高いため精度の高い推計が可能となる。第2に、統計的な因果推論に有用なパネルデータを容易に構築できる。第3に、質問紙調査等の場合に比べ過少申告や誤記の問題が少なく、

正確である（川口・正木 2022）。

以上は学術的な観点であるが、経年的なパネルデータの構築により政策・取組みの効果をよりの確に検証できる点や、新たに調査を実施する必要がなく追加コストがあまり発生しない点、個々のケースの支援に結びつけやすい点などは、基礎自治体の実務においてもメリットが大きいといえる。

3. プロジェクトの目的・方法

3.1. 目的・課題

令和5年（2023年）4月にこども家庭庁が設置され、国においては、さまざまな分野にまたがる子ども政策の包括的な推進がめざされている。豊中市でも「2024 経営戦略方針」において、子ども政策の充実・強化を打ち出し、すべての子どもが健やかに生まれ、安心して子育て・子育てできるまちづくりを進めている。

一方、家庭の社会経済的背景や子どもの属性などを理由とした、教育や健康など、さまざまな格差が指摘されている。子どもを取り巻く環境が複雑化するなか、諸問題の実態を正確に把握し改善につなげるために、データの利活用が求められる。このような背景のもと、とよなか都市創造研究所では、令和5年度（2023年度）から本プロジェクトを進めることにした。

子どもをめぐる格差の問題は、本人の属性や家庭環境などを背景に子どもの可能性やチャンスが狭められるという問題である。そのような状況は、できる限り緩和することが求められる。本プロジェクトでは、その目的を「豊中市のすべての子どもの可能性・チャンスの最大化」として設定し、3つの課題を検討する。第1に、子ども・教育政策の効果検証である。第2に、子どもをめぐる格差の縮小に向けた取組みの検討、第3に、データや分析結果の共有・活用体制の検討である。

3.2. 方法

プロジェクトは以下の方法で進めることにした。

第1に、子ども総合データの構築である。先行自治体では複数の部署の行政データを接続し、さらに経年的に個人に紐づいたパネルデータを構築し、政策の検討や成果の検証に活用している。行政データの利用とそのパネルデータ化は、子ども・教育政策の効果の検証や、子どもをめぐる格差の縮小に向けた検討を行う際に、有力な手段である。本プロジェクトでは、教育・福祉・保健などの各分野の行政デ

ータを収集し、経年的に接続するとともに、そこに子ども・保護者を対象に独自に実施した質問紙調査を紐づけた、パネルデータ（以下「子どもパネルデータ」という。）を作成する。

また、教育に関するデータとして、国が毎年実施している全国学力・学習状況調査のデータも使用する。この全国学力・学習状況調査データについては個人単位での紐づけが不可であったため、子どもパネルデータには含めずに分析を進めた。

第2に、子ども・家庭・学校などをエンパワメントする視点からのデータ分析である。本プロジェクトでは子どもをとりまく様々な格差の問題を扱うが、家庭の社会経済的背景などを理由とした格差の存在を指摘するだけでは、そこから基礎自治体として何をすればよいかが見えづらい。そこで、子ども総合データをさまざまな角度から分析していく際にも、豊中市の子どもたちをめぐる現状を正確に把握しつつも、子どもや保護者、学校をはじめとした子どもにかかわる機関やその関係者、さらには地域社会のエンパワメントにつながる分析に努める。

4. 行政データの収集・接合

続いて、データの収集・接合等のプロセスを紹介する。複数の部署のデータを接合した子どもパネルデータの構築は、豊中市において初めての試みとなり、全国的にみても先行事例は数少ない。そのような状況の中では、データの構築自体がひとつの成果であると考えられる。

本プロジェクトで構築していく子どもパネルデータは、行政データとアンケートデータの2つで構成される。

行政データについては、①住民基本台帳②学齢簿③就学援助④生活保護⑤児童扶養手当⑥児童手当⑦乳幼児健康診査の7種類のデータを収集した。①は主に他のデータを相互に結びつけるための基礎台帳、②は児童生徒の在籍校・学年の把握、③～⑥は家庭の社会経済的背景の把握のために用いた。⑦は、4か月、1歳6か月、3歳6か月児健康診査データであり、発育状況や、歯科健康診査の結果、保護者への問診結果を含む。

アンケートデータは、豊中市立の小学校・中学校・義務教育学校の児童生徒とその保護者を対象とした質問紙調査のデータである。今年度は豊中市立学校の小学3・5年生の児童、中学1年生の生徒、義務教育学校の3・5・7年生（合計約1万人）とその保護者に対し、悉皆のアンケートを行った。なお、次年

度以降も同一学年に同様の内容のアンケートを実施することを想定している。令和5年(2023年)9月22日～10月9日に実施し、封筒に入った依頼文・回答用紙を兼ねた調査票などを学校で配布した。回収は各家庭で記入後、同封の返信用封筒で研究所宛に郵送(Web回答も可)するものとした。なお、行政データと接合するため、子どもの氏名・誕生日の回答を依頼した。回収率は児童生徒全体で35.4%、保護者全体で39.2%である。

以上の行政データとアンケートデータについて、氏名や誕生日といった個人情報すべてを削除し、匿名IDを個人について独自に作成したうえで、個人単位での接続を行った。いずれのデータも、本プロジェクトの期間である令和7年度(2025年度)まで、継続的に収集する予定である。

行政データ収集にあたっては個人情報を含むデータを行政内部で利用する際に必要となる個人情報保護法上の目的外利用の申請手続きを行った。また、所定の手続きを経て得た個人情報を含むデータの適切な管理にむけ、全市的な情報セキュリティ管理や個人情報保護に関する諸法令の遵守に加え、令和5年度(2023年度)に、研究所において独自のデータ利活用に関する安全管理措置及びデータ管理の具体的な細目を示したマニュアルを定め、データを組織的により適切に取り扱うことのできるよう努めている。

5. 成果及び課題

データ整備面からの成果として、本プロジェクトの初年度である令和5年度(2023年度)においては、関係部局の協力のもと、学齢簿・生活保護・就学援助・児童扶養手当・乳幼児健康診査等の各種行政データ及び学力・学習状況調査のデータをほぼ計画どおり収集することができた。また、9-10月に市立小・中・義務教育学校の児童生徒約1万人及びその保護者を対象に、行政データと接合できるよう設計した質問紙調査を学校で対象者に配布する形式で実施した。本市では事例の少ない記名式の調査であったが、各家庭・学校・関係者の理解と協力のもと一定の回答を得ることができた。

現在、これらのデータを用い、家庭の社会経済状況と学力、非認知能力、健康の関係について、子ども・家庭・学校をエンパワメントする視点から、基礎的な分析を進めており、分析結果については、行政内部の関係部局と順次共有・意見交換を行っている。また、年度末には分析結果についての報告をと

りまとめ、公表する予定である。

一方プロジェクトの初期的な課題として、データ入手にかかる労力の削減やデータ接合・管理方法の庁内共有が挙げられる。またデータの匿名化に関するノウハウの調査研究やデータ活用における倫理的な面についての課題の整理も必要である。さらに、本年度はデータ整備と基礎的な分析結果を提示することに留まり、研究成果の組織的な利活用や政策へのフィードバックについては今後の検討課題となる。

本プロジェクトを進める中での所感として、特に、個人情報を含むデータの入手や分析可能な形に整備することへの労力が現時点では未だ大きい。個人情報保護法が改正され行政内部で行政データを利用することはこれまでに比べ容易になったとはいえ、調査研究の目的で個人情報を含むデータを入手する手続きには時間がかかることが多い。本プロジェクトにおいても、実際にデータを入手するまでの諸調整に約1年間かかっている。

さらに、各所属のデータは分析目的のために整備されていないため、出力形式が統一されていないことがほとんどである。各課の管理するデータベースの仕様が、過去に遡ってデータを出力できない、或いは指定する時点での出力ができないという事例や情報が紙で保存され電子化されていない事例があり今年度のデータ入手を断念したものもある。

今後は、1年目の成果・課題をふまえながら、庁内外の連携のもとデータの共有・利活用体制及びデータを利活用しやすい環境整備について、さらなる検討を行いたい。また、本年度は1年間のみのデータを用いた分析を行ったが、次年度以降は経年の情報を含むデータセットを構築し、政策効果の検証や格差縮小の検討につながる分析を実施することで、本市のEBPMを推進に資する調査研究を進めたい。

——参考文献——

- 1) 川口大司・正木祐(2022)「行政データと実証経済学(第1回) CREPEによるプロジェクト設立の背景とねらい」『経済セミナー』727:75～83.