

「子どもの貧困対策のための 自治体調査オープンデータ化 手法の研究」

自治体に眠るデータを掘り起こす

阿部 彩

東京都立大学人文社会学部 教授

自治体の統計調査データの二次利用に 関する手法の開発

自治体に眠るデータを掘り起こす

阿部彩

Aya Abe
東京都立大学人文社会学部教授/子ども・若者貧困研
究センター長

川口遼

Ryo Kawaguchi
東京都立大学子ども・若者貧困研究センター特任教

エビデンスに基づく政策策定（EBPM）や「社会の情報基盤としての統計」の推進のため、国が保有する統計データのオープンデータ化が推し進められている。その一環として、国が実施した統計調査の調査票情報（ローデータ）については、その利活用の法規制の基盤が整備され、研究者が研究目的でこれらを二次利用することが可能となった。しかし、国と同様に豊富な統計調査を行っている地方自治体においては、行政上の様々なハードルにより統計調査のオープンデータ化はほぼ進展していないと言ってもよい。そこで、本研究では、自治体による統計調査の調査票情報の提供における行政上の制約やハードルを明らかにし、二次分析を実現する手法を開発することを目的とする。結果として、本研究では13の自治体と子どもの貧困の実態調査のデータの二次利用が実現することができた。

1. 背景

目下、エビデンスに基づく政策策定（Evidence-based Policy Making: EBPM）、また、代表性、信頼性が高い統計データを用いた社会科学の実証研究の発展のために、行政データの活用が日本政府および学界の喫緊の課題となっている。そのために、国においては、行政データの利活用のための法規制の整備が進められてきた。2009年に改正された新統計法においては、『行政のための統計』から『社会の情報基盤としての統計』へ」（統計制度改革検討委員会 2006）を基本的視点とし、「調査票情報の二次的利用」の名称のもと、国が実施した統計調査の「調査票情報の提供（ローデータの外部提供）」等が許されることとなった。これをきっかけに国が実施している総務省統計局『国勢調査』や厚生労働省『国民生活基礎調査』などの統計調査については研究者による二次分析が飛躍的に促進された。

国以外の行政機関が保有する公共データについても、その利活用を進めるための、いわゆるオープンデータ化が推進されている。2021年に改訂された政府の「オープンデータ基本指針」（高度情報通

信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 総合戦略本部）2019）に基づき、改訂された「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」（内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室 2021a）においては自治体にもこの原則が適用されることが明記され、オープンデータの意義として「国や地方公共団体においてデータ活用により得られた情報を根拠として政策や施策の企画及び立案が行われることで（EBPM）、効果的かつ効率的な行政の推進につながる」と指摘されている。このような中、何らかの形でオープンデータに取り組む自治体の割合は、都道府県では100%、その他の自治体においては95.8%と非常に高い割合となっている（内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室 2021b）。

このように、国が実施した統計調査については、調査票情報（ローデータ）の利活用についてルールが定められ、さらに自治体行政一般においてはオープンデータ推進の潮流が生まれているにも関わらず、自治体が実施している統計調査の調査票情報のオープンデータ化については、ほぼ進展していないといってもよい。その理由については3節にて詳し



く述べるが、最も大きなハードルとして、調査票情報を当初の報告書執筆以外に使用した前例がなく、自治体内の行政手続きや関連する法的基盤が複雑かつ不十分なことがあげられる。

そこで、本研究では、自治体（都道府県ならびに市区町村）が実施した統計調査の二次的利用、特に調査票情報の提供における行政上の制約やハードルを明らかにし、それらを踏まえて、研究者による自治体による統計調査マイクロデータの二次分析を実現する手法を開発することを目的とする。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、改めて本プロジェクトの目標とリサーチ・クエスチョンについて概観する。第3節は本プロジェクトを通じて明らかになった、地方自治体によるオープンデータ化のハードルについて述べる。第4節では、それらのハードルについて、どのようにして本プロジェクトがクリアにしていたのか、また、どのような手法を編み出していったのかを論じる。最後に、自治体による統計調査のオープンデータ化の今後と課題について述べる。

2. 本プロジェクトのリサーチ・クエスチョン

本プロジェクトの「科学技術イノベーション政策のための科学」としてのリサーチ・クエスチョンは、「科学技術イノベーションを政策において活用することを阻む行政内のハードルの解明とその解決方法は何か」である。換言すれば、国による統計法に基づく調査票情報の二次的利用の推進とオープンデータ推進の潮流のなかにあっても、自治体において調査票情報（統計調査のローデータ等）の研究者による二次分析が進まない理由が何であるのか、さらにその状況を改善し、地域に根ざした社会問題の研究と自治体におけるEBPMを同時に推進する方法がどのようなものであるのか、この2つの問いの答えを実践的に明らかにする。

本プロジェクトでは、子どもの貧困分野における統計調査と政策立案を実践の事例とする。この分野を対象として選んだのは、二次分析による便益が、他分野に比べて高く期待できる好条件が揃っているからである。その背景には、「子どもの貧困に関する政策の推進に関する法律」（2013年成立、2019

年改正）に基づき、300以上の都道府県・市区町村が子どもの貧困の実態把握を目的とした社会調査を行っている。これらの調査ではしばしば似通った調査票が用いられており、さらに調査実施時期も数年の間に集中しているという特殊な状況がある。

しかしながら、自治体においては、先に述べたように、この調査の報告書に記載される単純集計表は少数のクロス表の作成の調査データが用いられることがなく、当然ながら、分析においても各自の単体の集計しか行われていない。そこで、多数の自治体の調査票情報を研究者らが二次分析し、それらを統合して分析することにより、①子どもの貧困の地域格差が明らかになる、②自治体ごとに違いがある政策や制度の効果測定や評価が可能となる、③単体の自治体では集計不可能な希少属性（父子世帯、外国ルーツの子どもなど）の分析が可能となる、④各自治体の子どもの貧困の特徴が明らかになるなど、日本の子どもの貧困の実態と政策に資する多くの知見を得ることができる。

また、日本においては子どもの貧困対策が比較的に新しい政策分野であり、各自治体も社会調査は行ったものの、その活用方法がわからない状況にある。そのため、自治体側においても、子どもの貧困に関する統計調査が二次的に利用され、政策のエビデンスとなる分析がなされることを欲している状況にあり、本研究目的に協力的であることが期待される。

本研究によって、自治体が行った子どもの貧困に関する社会調査のオープンデータ化の手法を開発・確立すれば、その手法は自治体が所持する他の分野の社会調査にも適用でき、自治体による調査票情報の提供の前例となり、今後の自治体の保有する調査データのオープンデータ化を促進すると考えられる。

結論を先に述べると、本研究では、「子どもの生活実態調査」（名称は自治体によって異なる）の調査票情報（ローデータ）の提供について、15自治体（7都県、8市区）と交渉を行い、二次分析の実現を阻む様々なハードルをクリアし、最終的に13の自治体からデータの提供を受けた。本稿では、紙幅の関係上、特に自治体との交渉プロセスを中心に、リサーチ・クエスチョンに対してどのような答えが

3. 自治体統計調査のオープンデータ化のハードル

3. 1 法規制の複雑さと不十分さ

統計法においては、都道府県ならびに政令指定都市が作成する統計は総務省への届出が義務づけられている（同法第24条第1号）。さらに、それら届出統計はその目的外の使用が原則禁止されている（同法第40条）。そして、ローデータの研究者への提供等、目的外利用（二次的利用）が認められるのは政府行政機関の場合は統計法、「指定地方公共団体」（都道府県ならびに政令指定都市）の場合は、当該自治体の条例に規定される「特別の定め」に基づく場合となっている（同法第40条）。

しかし、この条例の整備状況やその内容は、自治体によって異なる。都道府県において統計調査条例を設けている47都道府県中45都道府県、また、その条例にて学術機関や研究者への調査票情報の提供を規定しているのは36都道府県であった（表1）。

1) 都道府県

都道府県にて、学術機関／研究者への調査票情報の提供が可能である36の都道府県についても、その規定の内容はさまざまであった。

具体的には、研究者あるいは研究機関が自治体の統計調査条例に基づき調査票情報の提供を受ける方法は2つある。1つは、「国、自治体、その他執行機関（公的機関）に準ずる者」として提供を申し出るという方法、もう1つは「公的機関に準ずる者」以外の申出者として「公的機関が実施する統計調査・統計的研究と同等の公益性のある統計調査・統計的研究」のために申し出るという方法である。

1つ目の方法について、実際にどのような主体であれば「公的機関に準ずる」と認められるのかは、各自治体の統計調査条例施行規則に定められているが、例えば国立大学を認める自治体もあれば、自身が設立した地方独立行政法人として公立大学を認める自治体、大学を一切認めない自治体

もある。

2つ目の方法は、「公的機関に準ずる者」には当てはまらない主体が申し出る方法であるが、ここでは自身が行う統計調査・統計的研究の「公益性」を示すことが求められるⁱⁱ。何をもってしてこの公益性を担保するかは、大きく①公的機関からの委託研究ないしは公的機関との共同研究、②公的機関からの研究助成を受けている調査研究、③国の行政機関の長や自治体の長などがその政策の企画、立案、実施又は評価に有用であると認める調査研究の3つがある。

しかしながらそれぞれの細かな規定は自治体ごとに微妙に異なり、例えば②の研究助成要件もこの「公的機関」（もしくは「行政機関（等）」「公的機関等」）にどのような機関が当てはまるのかが自治体ごとに微妙に異なる。例えば後に詳しく見るが本プロジェクトが助成を受けているJSTなど国立研究開発法人は独立行政法人法の定める独立行政法人にあたるが、広島県統計調査条例施行規則ではこれを「公的機関」として認めているが、千葉県統計調査条例施行規則では認めていない。

2) 政令指定都市

政令指定都市については、条例が定められているのは20都市のうち2都市のみであり、学術機関／研究者への調査票提供について規定がある都市は0であった。実際に我々もこの不備ゆえに札幌市からの調査票情報の提供を諦めざるを得なかった。

3) 市区町村

市区町村については、「公的統計」とは、行政機関、地方公共団体又は独立行政法人等が作成する統計をいう（同法第3条3）と定義されるだけで、それ以外の規定は何らもうけられていない。すなわち、基礎自治体については、統計の二次的利用が想定されておらず、制度が全く用意されていないという状況にある。

以上のように研究者が自治体統計調査の二次分析を行おうとすると、まずは研究者へのデータ提供を可能とする法整備が当該自治体でなされている



かどうか、というハードルがある。さらに、仮に条例が用意されていたとしても、自治体ごとにその規定が微妙に異なっており、特に複数の自治体データの提供を受けようとする場合、研究者側に必要な知識および手続きに係る労力が膨大となる。

加えて、後述の千葉県の事例のように条例の規定上、あるいは庁内ガイドラインの規定上、提供が叶わない場合もあるⁱⁱⁱ。さらに統計調査条例、統計調査施行規則は整備されていても庁内ガイドラインが整備されていない自治体もある。自治体から統計調査のローデータの提供を受けるためには、これら複雑かつ不十分な法整備の下、データ提供を法的に根拠付ける必要がある。

3. 2 自治体行政における統計行政の位置づけに由来する諸問題

二つ目のハードルは、自治体行政における統計行政の位置づけに由来するものである。その主なものを以下に挙げる。

1) 統計に関する知見の未蓄積

一般に、自治体が独自に調査を行う場合、この実務を担うのは統計の専門部局ではなく、例えば子どもの貧困であれば、福祉関係や子ども関係の部局といったように、それぞれの政策課題、調査課題を所管する部局である^{iv}。これら部局においては、統計調査に関する知見が蓄積されていない。この結果、自治体が独自に実施する調査の実務については行政コンサルタント会社や調査会社に委託されることがほとんどであるが、委託先の業務を十分に管理できているか疑わしい事例も本プロジェクト中に散見された。例えば、受託業者からローデータが納品されていないケース（2件）や納品されたデータが間違っただけであるケース（1件）もあった。

このような状況下、担当部署においては、過剰に個人情報の漏洩や成果公表後の社会的影響（ハレーション）^vについて懸念を示されるといったことがあった。本プロジェクトで扱った子どもの生活実態調査は、そもそも無記名の調査であり、特定の個人を識別することは非常に難しい。また、そもそも統計法第52条では公的統計が個人情報保護法の適用外であることが定められている。にもかかわらずロ

ーデータの提供が個人情報保護法あるいは条例に反するのではないか等、懸念が示される場合があった^{vi}。

2) 研究者と行政の目的の不一致

研究者が自治体統計調査を二次分析する目的は、殆どの場合、学術目的の分析であるが、学術目的の分析が当該自治体行政にとって直接的に役立つとは限らない。

特に本プロジェクトにおいては複数の自治体のローデータを統合し、自治体の枠を超えた分析を行うことを目指していたが、このように多数の自治体のデータを統合したデータベースを構築することによって得られる便益、すなわちそのことが個別の自治体単体の調査報告書を超える政策エビデンスの構築にどのように繋がるのか、理解を得ることが難しい場面があった。そのため、二次的利用を許可することによる当該自治体のメリットを想定しづらく、現場の職員に研究者に対するデータ提供のモチベーションがわきづらいついような状況があった。

3) コミュニケーション・ギャップ

研究者が行う通常のアウトプット（学術論文や学会発表など）は、専門家コミュニティで蓄積された明示的、暗黙的なルールに基づいて行われることが多く、行政職員や一般市民にとって理解しづらいつい面がある。そこで、研究者側では、研究内容を誰でも、一目でわかり、かつ、その政策的インプリケーションを簡潔に示す資料を作成する必要があった（サイエンス・コミュニケーション）。特に、分析の結果が、当該自治体のどの政策にどのような意義を持つのか、現存の政策についての分析なのであれば、それをどのように改善し、まだ対処されていない新たな課題の発見なのであれば、どのような政策が必要なのかを具体的に示す必要があった。

また、多くの場合、自治体は研究者よりも厳しいタイム・スケジュールで動いており、次期計画の策定や予算要求に間に合わせるために、データ入手から数週間にて成果を求められることもあった。

4) 前例主義

これら課題をクリアし、行政側の担当者・担当部門が前向きに検討したとしても、これまで自治体内で一度も統計調査の調査票情報を提供したことが



ない場合においては、交渉が難航した。特に、任意団体である子どもの貧困調査研究コンソーシアムとして都道府県より調査票情報の提供を受けることは困難を極めた。複数の都道府県と同時に交渉を進めていたが、それぞれから他県から提供を受けた実績があれば、といったスタンスが示されてしまった。

以上のように自治体行政における統計行政のあり方を見ると、国実施統計調査の状況と異なり、自治体実施統計調査のマイクロデータを利活用するといったことが全く想定されていないに等しい状況にある。法整備の複雑さ不十分さとともに、このことが自治体統計調査のオープンデータ化にとって乗り越えるべきハードルであった。

3. 3 データ提供の受け皿の問題

本プロジェクト初年度では、東京都立大学として自治体からデータ提供を受けていた。そのため、東京都立大学に所属している研究者しかデータの利用が可能ではなかった。研究者へのデータ提供の実現という成果を得たが、データの公開性という意味では限界があった。また、個々の研究者が自治体と交渉をしなければならず、事務作業が膨大となるという欠点があった。これは、国のデータにおいても同様であるが、オープンデータ化という観点からは望ましくない。特に自治体の保有する社会調査データの場合、一つの自治体の単体の調査データから得られる知見は限られており、子どもの貧困調査のように多数の自治体と同じ調査を行っている場合においては、これらを統合したデータベースを用いることの便益は大きい。これを研究者個人が行うことは非現実的である。

我々同様、自治体の調査に協力していた他大学所属の研究者も、複数の自治体のデータを統合することのメリットを理解しながらも、自身が関わった自治体以外の自治体のデータにはアクセスできない状況にあった。

4. 結果

結果として、本プロジェクトでは、東京都を口切として、6都県（東京都、長野県、広島県、高知県、

山口県、沖縄県）と、7市区（東京都大田区、八王子市、世田谷区、狛江市、中野区、荒川区、千葉県松戸市）から、調査票情報の提供を受けた（表2）。本節では、前節で確認した自治体統計調査のオープンデータ化を阻む3つのハードルをどのように乗り越えたのかを述べる。

4. 1 コンソーシアムの設立

3. 3で述べた問題をクリアするために、自治体の子どもの貧困調査に関わった5大学に呼びかけ、「子供の貧困調査研究コンソーシアム」を設立した（2019年8月）。コンソーシアム参加大学は、東京都立大学（東京都調査担当）、北海道大学（北海道調査担当）、東京医科歯科大学（高知県調査担当）、日本福祉大学（愛知県調査担当）、大阪府立大学（大阪府調査、沖縄県調査担当）、沖縄大学（沖縄県調査担当）の6機関である。コンソーシアムの設立により、個々の研究者ではなく、学術団体としてデータの利用が可能となった。これは、後に述べるように、二次利用に関する自治体との交渉や事務手続き等を個々の研究者に委ねるのでなく、学術団体として一丸となって行うためである。これによって、自治体の統計調査の活用も、飛躍的に簡素化し、促進できると考えられる。一方で、コンソーシアムにおいては、データの利用規定や組織内規定を厳密に行う必要があり、それらの細部にわたる議論を6大学で1年をかけて行う必要があった。コンソーシアムの組織図を図1に示す。

4. 2 法規制の課題の解消

各自治体における、提供の根拠となる法規制は、さまざまであり、個別の交渉を要した。

1) 都道府県

東京都については、プロジェクト当初の2018年においては、「国の行政機関、他の地方公共団体の長その他の執行機関その他これに準ずる者として規則で定める者」（東京都統計調査条例第10条第1号）、より具体的には「東京都が設立した地方独立行政法人」（東京都統計調査条例施行規則第5条）にあたる東京都立大学として調査票情報の提供を申し出、実際にデータの提供を受けていた。しかしながら、プロジェクト途中に子どもの貧困調査研究



コンソーシアムを立ち上げ、コンソーシアムとして調査票情報の提供申出を試みた際には、任意団体であるコンソーシアムを申出主体として認めるために非常に細かな調整が必要となった。

東京都からコンソーシアムとして調査票情報の提供を受けるには、東京都統計調査条例第 10 条第 2 号および同条例施行規則第 6 条の規定に沿って「その他統計調査実施機関が認める者」として認定を受けられる見込みを事前に確認する必要があった。この際、特に「調査票情報を適正に管理するために必要な措置」（東京都統計調査条例施行規則第 6 条）がどのように確保されるのか、がネックとなった。

これは例えば、東京都庁内ガイドラインである「都統計調査に係る調査票情報の二次利用及び提供に関する事務処理要綱」が定めるようなコンピュータ等、情報機器のセキュリティ対策やインターネット等の接続状況、データセットの保管方法ならびに場所といった情報流出に対する規定を超えられるかどうかというよりも、実際に何らかの問題が起きたときの責任の体系が不明瞭であることへの懸念であった。

東京都立大学としての提供申出が実現したのは端的に条例上の規定に当てはめることが出来たからだが、この観点から見れば何らかの問題があったときに組織としての対応が取られるであろうという相応の信頼があるがゆえとも言える。

これを踏まえ、都統計実施機関として交渉のカウンターパートであった東京都福祉保健局少子社会対策部計画課からはコンソーシアム参加機関が個別に提供を申し出てはどうかとの提案もあった（学校教育法上の大学であれば東京都統計調査条例第 10 条第 2 号に基づく申出が可能のため）。

しかしながら 6 大学が個別に申し出る手法では、コンソーシアムを立ち上げた意味もなくなる。そこで、子どもの貧困調査研究コンソーシアムの規約、意思決定機関である運営委員会の運営細則、コンソーシアメンバーからのデータ提供申請を審査する秘密情報管理委員会の運営細則、メンバーがどのような条件でデータを利用することができるのかを定めた「秘密情報の管理・利用に関する方針」など

を提出し、組織としての信頼を得た。特にコンソーシアム意思決定機関たる運営委員会に、参加機関を代表し参加する運営委員に対して、各参加機関メンバーのデータ利用に関して当該メンバーと同等の責任を負わせていることを組織的な責任体制の確立として強調した。

また、都民ファーストの会都議団に対して、子どもの貧困に関する説明（2019 年 7 月 19 日）、都知事特別秘書からの意見交換の場（2019 年 10 月 1 日）などで本件についての意義を説明し、都庁内全体での理解醸成に努めたところ、最終的に、「その他統計調査実施機関が認める者」（東京都調査条例施行規則第 6 条）として認定を受ける見込みが立った。なお、東京都調査条例施行規則第 6 条 2 では「都統計調査実施機関が、前項に規定する者に委託し、又は同項に規定する者と共同して行う調査研究に係る統計の作成等であって、調査票情報を適正に管理するために必要な措置が講じられている」統計的研究のみが、提供を受ける目的として許されているため、別途コンソーシアムと東京都間で共同研究の協定を結んだ。広島県、山口県、沖縄県からは子どもの貧困調査研究コンソーシアムとしてそれぞれの統計調査条例に基づき子どもの生活実態調査に係る調査票情報の提供を受けた。これらの県は、統計調査条例ならびに施行規則にて公的機関などからの研究助成を受けていることでもって、「公的機関が行う統計の作成等と同等の公益性を有する統計の作成等」として認める規定を設けている。広島県はこの規定をもっていたため、子どもの貧困調査研究コンソーシアムの母体である本プロジェクトが JST RISTEX より研究助成を受けていることを根拠として、調査票情報の提供を受けた。

沖縄県は、統計調査条例と統計条例施行規則は整備されているものの、調査票情報提供の申出について具体的な対応の指針を定めた庁内ガイドラインが存在しないことが判明した。そこで、国実施の統計調査に関する総務省政策統括官（統計基準担当）作成「調査票情報の提供に関するガイドライン」や先行して同様のスキームでデータ提供を実現していた広島県の庁内ガイドラインを参考に、沖縄県庁内のガイドライン「調査票情報の提供に関する事務



処理要領」作成を支援した。

このようにコンソーシアムとして調査票情報の提供を受けるまでに非常に細かな調整が必要となるが、調整の結果、提供を受けられなかったケースもある。3. 1にて言及した千葉県がその事例である。

千葉県にも広島県同様、同統計条例第 11 条第 2 号ならびに同施行規則第 5 条第 2 号にて、公的機関からの研究助成を受けていることをもって、「公的機関が行う統計」と同等の公益性があると判断する規定が設けられている。しかしながら、広島県と異なり、条文中の「公的機関」のに国立研究開発法人も独立行政法人も含まれなかった。

これを受け、我々は子どもの貧困調査研究コンソーシアムが東京都と共同研究協定を結んでいることをもって同施行規則第 5 条第 1 号「公的機関がこれらの者以外の者と共同して行う調査研究」としての提供申出を千葉県側に打診した。これで首尾良く手続きが進むと考え、申請書類を用意していたところ、千葉県庁内ガイドライン「調査票情報の提供利用の手引き」（千葉県総合企画部統計課）に、条例第 11 条第 2 号該当の場合、調査票情報の利用・保管場所を千葉県内に限るとの規定があることが判明し、最終的に提供の申出を諦めざるを得なくなった。

2) 市区町村

統計法上の定めがなく、独自に統計調査条例を定めていない市区町村との交渉では、データ提供ならびにその利活用のあり方について覚書を締結することによって二次利用を実現させた。この際、統計調査条例に基づく調査票情報の提供スキームにて実現したように、子どもの貧困調査研究コンソーシアムとして覚書を締結することを試みたが、自治体側から任意団体としての締結に懸念を示されることが多かった。これを受け、まずは東京都立大学法人東京都立大学として締結することを優先した。

覚書においては、①自治体より東京都立大学がローデータの提供を受けること、②東京都立大学はそのデータを用いて研究を行うこと、③研究成果を公表する場合には事前もしくは事後にその旨、通知するとともにその内容を報告すること、④覚書の有効

期間は年度いっぱいとし、かつどちらか一方からの申出がない限り自動延長することを定めた。特に研究者が自らの関心に基づいて自由に研究することを担保するために、成果公表については東京都立大学から自治体に「通知」し、その内容を「報告」するものとした。これによって自治体側の審査や承認を必要とせずに、研究を遂行し、その成果を公表することが可能となった。

4. 3 自治体との協働

1) 専門性の提供

各自治体との交渉においては、データの性質（ローデータと集計データの違いなど）から、個人情報の定義やデータの匿名化手法、統計法の規定などについての説明資料を作成し、それをもとに丁寧な説明を行った。また、担当職員にて対応できないデータの詳細や処置については、調査を受託した調査会社等と直接やりとりを行った。

研究成果が公表されることの社会的影響については市区に対しては覚書内にて、調査実施の事実や調査概要等、すでに当該自治体が HP 等で公表している情報を除き、研究成果の本体では自治体名を表記しないものとするこで了承を得た。

統計調査条例に基づき都県からの調査票情報の提供を果たそうとした際は、先に見たように「国、自治体、その他執行機関（公的機関）に準ずる者」あるいは「公的機関に準ずる者」以外の申出者として「公的機関が実施する統計調査・統計的研究と同等の公益性のある統計調査・統計的研究」を行うことを事前に認定される必要があり、この規定をクリアすることに焦点があてられるので、研究成果が公表されることの社会的影響については比較的に問題になりづらい傾向があった。

一例であるが、ある都道府県との交渉の最中に、当該自治体の規定にあった「当該自治体の施策の推進に資すると認める統計的研究」といった内容から、当該自治体による施策と矛盾する主張を結論として導く研究の扱いについて、問題となったことがあるが、提供をうけたデータに基づく研究成果が、仮に当該自治体が行う施策と矛盾するよう見える主張を行っていたとしても、当該自治体の住民にとっては既存の施策を批判的に検討する際の根拠と



なりうるという意味で意義があることを丁寧に説明した。結果的には問題となっていた規定とは別の規定を用いることで調査票情報の提供を実現した。

2) 自治体のニーズへの対応 統計調査の二次利用が可能となった自治体に対しては、他の自治体との比較や、複数の自治体の統合データを用いた分析から明らかとなった知見について、フィードバックした。特に隣接している自治体の子どもの貧困状況との比較や、自治体内における子どもの貧困の格差、他の自治体と比べた時の当該自治体の貧困の特徴など、研究者による分析によってはじめて明らかとなった知見も多い。また、プロジェクトが進むにつれて、これから調査を行う自治体から当プロジェクトへの参加を視野にした調査設計について助言を求められるようになり、調査の実施前からさまざまな支援を行った。

3) コミュニケーションの円滑化

行政官と研究者のコミュニケーション・ギャップについてはこれまで述べてきたように丁寧な説明や自治体側のニーズへの対応を通じて、地道に円滑化をはかった。ただし、自治体において首長がオープンデータ化に積極的な場合や子どもの貧困が当該自治体における重要施策として位置づけられている場合は、交渉スピードがあがることがよくあった。

4. 1で示した東京都や知事がEBPMの推進に積極的であった広島県はその具体例である。

また、現場レベルで子どもの貧困施策の推進や統計データの利活用に積極的な職員がいることもコミュニケーションの円滑化につながった。

4) 「前例」の提供

まずは東京都立大学として子どもの生活実態調査に協力していた自治体(都道府県であれば東京都、広島県、基礎自治体であれば千葉県松戸市、東京都八王子市など)に対し、東京都立大学としてデータ提供を申出た。この後、申出主体を子どもの貧困調査研究コンソーシアムに切り替える際に、前述の通り、大きな困難があった。

しかしながら、いったん子どもの貧困調査研究コンソーシアムとしてデータ提供を受けたという実例ができると、それが「前例」となって続く自治体との交渉が簡易となった。特に広島県からは、「公

的機関が公募の方法により補助する調査研究に係る統計の作成等」(広島県統計条例施行規則第6条第2号)という他自治体でも見られる規定に基づき最初期にコンソーシアムとしての提供を受けたこともあり、担当職員(健康福祉局子供未来応援課)には、我々の依頼に応じて他県担当職員からの条例等の適用についての問い合わせに対応していただくこともあった。

5. 自治体統計調査のオープンデータ化の課題

本プロジェクトでは、自治体が実施した子どもの貧困調査の二次利用の手法を開発することにより、自治体が保有する豊富な統計調査の調査票情報(ローデータ)を研究目的、政策目的のために分析する道筋をつけることができた。本プロジェクトでは、沖縄県における二次利用ガイドラインの策定や、任意団体である学術団体への都道府県による統計調査の提供、市区町村における二次利用に関する覚書のひな型の作成など、今後の自治体統計調査のオープンデータの流れに大きく寄与する成果を得られた。

しかし、本プロジェクトの経験からは、今後の自治体のオープンデータ化に関する課題も明らかになった。

一つは、自治体レベルの行政における統計専門家の不足である。デジタルアーキビストの必要性(吉見 2015)は、一般論としては受け入れられているものの、現状においては、個々の政策分野において統計調査が実施されており、個々の部署において統計の専門家を配置することは不可能である。そのため、二次利用に関しての知識の不足はもちろんのこと、そもそもの統計調査の一次利用においても、データが十分に活用されていない。近年は、これら業務を受託するコンサルタントも統計の知識に長けていないこともあり、研究者側からコンサルタントを支援しなければいけない場面もあった。このような状況に対応するためには、学術コミュニティと自治体がより密接に協働するプラットフォームが有効であると考えられる。本プロジェクトにて設立した子どもの貧困調査研究コンソーシアムはまさにそのような機能を果たすことを目指している。

また、統計データの二次利用の法規制整備に関して自治体に対する国からの支援が必要である。本プロジェクトにて明らかになったように、都道府県における規定が細部に渡って異なる等、オープンデータ化を現実的に抑制してしまっている統計規制の運用は、早急に改善する必要があり、これに対する国の支援は不可欠である。

次に、統計調査の実施時点における「二次分析・バイ・デザイン」を目指す必要がある。現状においては、統計調査が報告書執筆以降に使われることが想定されていないため、データの利用の段階においても様々な支障があった。また、本プロジェクトのように、複数の自治体のデータを統合する場合は、データセットの標準化が行われることが望ましい。実際に、2020年に内閣府は子どもの貧困調査に関する調査票のひな型を公開したが、そのような取り組みがすべての社会調査で行われるべきである。

最後に、研究者側においても、個々の学術目的以外に、自治体の立場から見た分析目的について、よ

り積極的に取り組む必要がある。また、学界においても、研究者によるこのような社会貢献をより積極的に評価し、専任の研究者を配置することができる研究所支援などが必要である。

参考文献

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部 (IT 総合戦略本部), 2019, 「オープンデータ基本指針」

<https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/kihonsisin.pdf> (2022年9月27日取得)

内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室, 2021a, 「地方公共団体オープンデータ推進ガイドライン」(2021年11月22日取得, 政府CIOポータル, <https://cio.go.jp/policy-opendata>).

———, 2021b, 「令和2年度 地方公共団体へのオープンデータの取組に関するアンケート結果」(2021年11月22日取得, 政府CIOポータル, <https://cio.go.jp/policy-opendata>).

吉見俊哉, 2015, 「知識循環型社会とアーカイブ—知のデジタルターンとは何か」『社会学評論』65(4): 557-573.

キーワード

オープンデータ, 基礎自治体, 子どもの貧困, 調査票情報

表1 都道府県・政令指定都市における統計調査条例の整備状況

	統計調査 条例	調査票情報 の提供規定	学術機関／研 究者への調査 票情報の提供 規定
都道府県	45/47	45/47	36/47
政令指定都市	2/20	0/20	0/20

*各自治体のオンライン例規集に基づく。

図1 子どもの貧困調査コンソーシアム：組織図

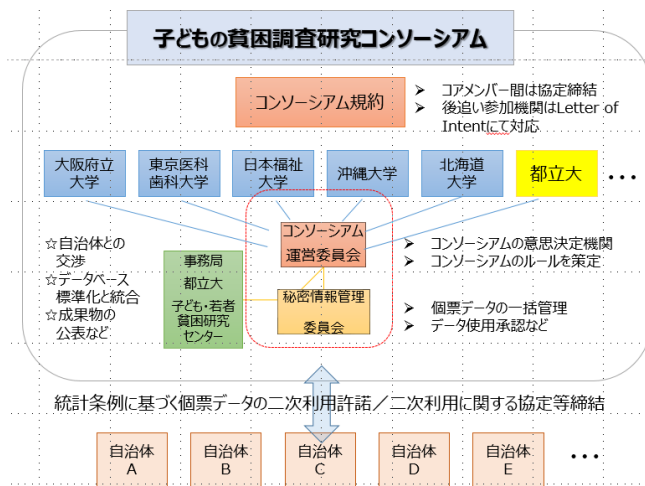


表 2 本プロジェクトにて統計調査データの二次利用が可能となった自治体

自治体	ローデータ提供のスキーム	データ統合
東京都	東京都統計条例第 10 条第 2 号	統合済
長野県*1	「長野県子どもと子育て家庭の生活実態調査」データ利用に関する覚書	統合済
広島県	広島県統計条例第 11 条第 2 号	統合済
高知県*2	高知県統計調査条例第 8 条第 1 号	統合済
山口県	山口県統計調査条例第 9 条第 2 号	統合済
沖縄県*3	沖縄県統計調査条例第 6 条第 2 号	未統合
大田区	「大田区子どもの生活実態に関するアンケート調査」データ利用に関する覚書	統合済
松戸市	「松戸市子育て世帯生活実態調査」のデータ利用に関する覚書	統合済
八王子市	八王子市「子どもの生活実態調査」のデータ利用等に関する覚書	統合済
世田谷区	「子どもの生活実態調査」データ利用に関する覚書	統合済
中野区	「中野区子どもと子育て家庭の実態調査」データ利用に関する覚書	統合済
狛江市	「子どもの生活実態調査」データ利用に関する覚書	統合済
荒川区*4	「第 2 期荒川区子ども・子育て支援計画策定に係るニーズ調査」データ利用に関する覚書	未統合

*1 調整の結果、子どもの貧困調査研究コンソーシアム参加機関がそれぞれ同じ文言で長野県と覚書を結ぶこととなった。

*2 高知県に対しては東京都立大学としてのみ調査票情報の提供を申請している。

*3 沖縄県は未就学児（保護者のみ）、小学生、中学生、高校生年代それぞれ独自の調査票で調査を行っており、本プロジェクト実施中にデータ統合をおえることができなかった。

*4 荒川区から提供を受けたデータはいわゆる「子どもの生活実態調査」ではなく、子育て支援計画立案のためのニーズ調査のものである。

- i 公共データとは「電磁的記録に記録された情報」（官民データ活用推進基本法第 2 条）であって、「国若しくは地方公共団体又は独立行政法人」（同法第 2 条）により、「その事務又は事業の遂行に当たり、管理され、利用され、又は提供されるもの」（同法第 2 条）を指す。なお、この定義にしたがえば政府、自治体が行う統計調査ローデータも公共データにあてはまるように読めるが、前述のオープンデータ基本指針にて「個別法の規定等、著作権以外の具体的かつ合理的な根拠に基づき公開データの二次利用を制限する場合は、制限の範囲を必要最小限に限定し、その内容及び根拠を明確に表示する」との規定がある。後述のとおり、届出統計のローデータの利活用については統計法の枠内で行われる。
- ii 自治体によっては、「公的機関に準ずる者」以外の者について別途、規定を設けられている。この場合は、公益性の担保の前にこの規定を満たす必要がある。例えば東京都は、東京都統計調査条例施行規則第 6 条にて「独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三十三号）第二条第一項に規定する独立行政法人、他の地方公共団体が設立した地方独立行政法人、学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第一条に規定する大学（東京都が設立したものを除く。）、その他都統計調査実施機関が認める者」との規定を設けている。
- iii 特に庁内ガイドラインにて、学生の利用を禁じている自治体が多いことはまた別のハードルとなる。
- iv 自治体内にも統計専門部署が存在するが、その主要な業務は国が実施する基幹統計調査等を実施すること、当該自治体に関する統計情報を集計して公開することであり、自治体が独自に調査を実施する場合でも、統計法上の定めに基づく総務省への届出業務を担うといった限定的な関わり方をする場合が一般的である。
- v 具体的には当該自治体の政策方針と異なる研究成果が公表されることや、特定の研究成果について議会等で取り上げられることによって、自治体内で問題となる可能性が懸念されていた。
- vi ローデータの流出を防ぐために、本プロジェクトでも国実施統計調査の調査票情報の提供において求められるものと同様の厳重なデータ管理体制を構築した。