

こどもに関する各種データの連携に係る 留意点 (実証事業ガイドライン)

2022年6月17日

こどもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会

目次

1 作成目的	2
1.1 こどもに関する各種データの連携による支援実証事業の狙い	2
1.2 ガイドライン作成の背景とガイドラインの位置づけ	2
1.2.1 背景	2
1.2.2 ガイドラインの位置づけ	3
2 データガバナンス体制	4
2.1 総括管理主体	4
2.2 保有・管理主体	5
2.3 分析主体	6
2.4 活用主体	6
3 安全管理措置等	7
3.1 安全管理措置	7
3.2 自己点検及び監査	8
こどもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会 構成員一覧	9
こどもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会における検討経緯	10
更新履歴	11

1 作成目的

1.1 こどもに関する各種データの連携による支援実証事業の狙い

貧困や虐待、不登校、いじめなどの困難な状況にあるこどもはその実態が見えにくく、支援が届きにくい。こうした困難な状況にあるこどものSOSを把握するため、従来は人による観察などでその兆候の発見に努めていたが、より迅速かつ正確に、網羅的に行えるようにするため、こどもに関する情報やデータをデジタル技術の活用により連携していくことが重要である。

そのため、地方公共団体では、関係部局が分散管理しているこどもに関する教育・保育・福祉・医療等のデータを、データガバナンス体制を構築した上で個人情報等の適正な取扱いを確保しながら分野横断的に連携させ、潜在的に支援が必要なこどもや家庭を早期に発見し、プッシュ型（アウトリーチ型）の支援につなげることが求められている。

データ連携は、今まで気づけなかった支援が必要なこどもや家庭の発見、虐待等の事案が起こる前の早期発見、経験の浅い職員の判断のサポート、情報共有等の効率化や膨大なデータの活用によるアセスメントの質の向上等が期待され、結果として、支援につなげられる可能性を高めることができる。一方で、データ連携は、公益性の高い目的の下、守秘義務のある地方公共団体の職員がその業務の範囲で行うものではあるものの、適切にデータが活用されているか、プライバシー侵害やデータ流出が起こらないか等の懸念が生じるため、個人情報の保護に関する法律（以下、「個人情報保護法」という。）¹や各地方公共団体が定める個人情報保護条例等を遵守しつつ、連携するデータ項目を明確にした上で、データ管理を万全にし、データ流出等のリスクを最小化すること等が必要となる。加えて、データ連携に対する住民の不安感等を払しょくするため、データの取扱いについての透明性と信頼性の確保が特に重要であり、政策目的や期待される便益を明確にし、それらをわかりやすく丁寧に住民に説明することも重要である。

また、支援が必要かどうかの判断には、専門的知見を有する職員によるアセスメントが不可欠であり、データ連携は、あくまで当該職員による判断の一助となるものである。そのため、データ連携のみならず、専門的知見を有する職員等の人員確保や専門性の向上、支援のための関係機関間の更なる連携に、引き続き努める必要がある。

以上を踏まえ、データ連携を手段として、潜在的に支援が必要なこどもや家庭を早期に発見し、プッシュ型（アウトリーチ型）支援につなげる際の課題等を検証するとともに、優良事例の横展開を図ること等により、全国の地方公共団体が同様の取組を進められるよう、こどもに関する各種データの連携による支援実証事業(以下、「実証事業」という。)を行う。

1.2 ガイドライン作成の背景とガイドラインの位置づけ

1.2.1 背景

こどもに関する教育・保育・福祉・医療等のデータについては、地方公共団体内においてそれぞれの部局が管理するとともに、学校・児童相談所・福祉事業所・医療機関等の多様な部局や関係機関がそれぞれの役割に応じて、個別に保有する情報を活用して対応に当たっている。こうしたこどもや家庭に関する状況や支援内容等に係るデータを、データガバナンス体制を構築した上で個人情報等の適正な取扱いを確保しながら分野横断的に連携させ、潜在的に支援が必要なこどもや家庭を早期に発見し、ニーズに応じたプッシュ型（アウトリーチ型）の支援につなぐ取組は、こども一人

¹ 平成 15 年法律第 57 号

ひとりの状況の改善を可能とし、子ども一人ひとりが夢や希望を持つことができる社会の実現に資するものである。

この点、令和3年12月24日に閣議決定された「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和4年6月7日改定）では、「各地方公共団体において、貧困、虐待、不登校、いじめといった困難の類型にとらわれず、教育・保育・福祉・医療等のデータを分野を越えて連携させ、真に支援が必要な子どもや家庭に対するニーズに応じたプッシュ型の支援に活用する際の課題等を検証する実証事業を実施する。その上で、当該実証事業を踏まえ、データ連携やそれを実現するシステムの在り方について、これまでの関係府省庁での検討も踏まえ、関係府省庁が一体となって検討する」とされた。実証事業は、子どもに関する各種データの連携において、必要となるデータ項目、制度面・運用面での課題等の検証を行うことを目的としている。

本ガイドラインは、本事業を実施する地方公共団体等が円滑に取り組めるよう、データ連携の検討に参考となる考え方を提示するものであるとともに、全国展開に向けた検討の材料となるものであり、実証事業（データ項目等に係る調査研究）の一環として、「子どもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会」（以下、「検討委員会」という。）を設置し、必要な論点を議論したところである。

1.2.2 ガイドラインの位置づけ

実証事業では、データ連携において必要となるデータ項目、制度面・運用面での課題等の検証を行うことを目的としている。そのため、本ガイドラインでは、まずは実証事業を開始する際に参考となる留意事項をまとめた。本ガイドラインは網羅的かつ一般化する形でまとめられたものではなく、加えて、実証事業で予定していないデータの連携や、行政事務の過程上入手するもの以外の新たなデータの取得については記載していない。

また、個人情報等の取扱いに関しては、「個人情報の保護に関する基本方針」²及びその推進等に関する「個人情報等の適正な取扱いに係る政策の基本原則」³に示されている7つの原則との整合性も図りつつ取り組むことが期待される。また、児童福祉法⁴や児童虐待の防止等に関する法律⁵などに基づき子どもの人権にも配慮した情報の取扱いに留意することも必要である。

今後、子どものデータ連携に必要なデータ項目や、個人情報保護法を踏まえたデータの利用目的の特定等に関する記載は、実証事業の取組状況や実証事業で見える課題、検討委員会における議論等も踏まえて本ガイドラインに追記していくものである。本ガイドラインに記載の留意事項は、引き続きの検討を前提としたものであり、各地方公共団体の取組を通じて、検証していくことが重要である。

なお、実証事業期間中は、各地方公共団体が定める個人情報保護条例に基づき取組を推進することとなる⁶が、当該取組の推進は、本ガイドラインの留意事項を踏まえ、検討委員会やデジタル庁、オブザーバー参加する個人情報保護委員会事務局、内閣府、厚生労働省、文部科学省等の関係府省庁が必要に応じ助言する体制の下に行うものとする。

² 平成16年4月2日閣議決定 個人情報保護委員会

³ 令和4年5月25日個人情報保護委員会

⁴ 昭和22年法律第164号

⁵ 平成12年法律第82号

⁶ 実証事業に個人情報取扱事業者が参画する場合は、個人情報保護法等を遵守する必要がある。

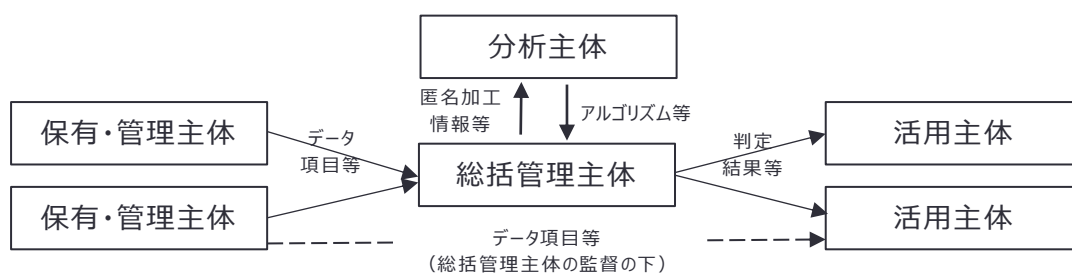
2 データガバナンス体制

こどもに関する各種データ連携の取組では、地方公共団体内のそれぞれの部局が保有することもに関する教育・保育・福祉・医療等のデータを、データガバナンス体制を構築した上で個人情報等の適正な取扱いを確保しながら分野横断的に連携し、潜在的に支援が必要なこどもや家庭を早期に見つけニーズに応じたプッシュ型（アウトリーチ型）の支援につなげることが必要である。

データ連携の際には、地方公共団体が分散管理する情報やデータが、法令等に基づいて、適正に取り扱われる必要があり、そのためのデータガバナンス体制を、地方公共団体内の複数の主体が連携して構築する必要がある。そのため、①各担当部局からデータを組み合わせるアルゴリズム等を用いて人によるアセスメントの補助となる判定を行う部局（以下、「総括管理主体」という。）を中核に、②教育・保育・福祉・医療等のそれぞれの分野に関するデータを保有する担当部局（以下、「保有・管理主体」という。）、③匿名加工等を行ったデータを分析して総括管理主体が困難な状況にあるこどもを把握するためのアルゴリズム等を作成する者（以下、「分析主体」という。）、④データの提供を受け人によるアセスメントやプッシュ型（アウトリーチ型）の支援につなげる者（以下、「活用主体」という。）がそれぞれ、適切な役割分担と責任関係を構築した上で、各主体の事務処理状況をチェックする体制の整備を行い、個人情報等の適正な取扱いを確保しながら、取組を進めることが重要である。また、各主体において、違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法により個人情報等が利用されないようにすることが必要である。

実証事業に取り組むにあたって必要となるデータガバナンス体制について、各主体の役割と責任関係を以下に示す。データガバナンス体制では、特に、中核的な役割と総括的な責任を有する総括管理主体が他の主体に必要な指示を出せる体制の整備が求められる。なお、各主体は、地方公共団体等の組織形態に即したものとし、同一の部局が複数の主体の役割を果たすことも想定される。

【データの流れのイメージ】



2.1 総括管理主体

総括管理主体は、保有・管理主体からのデータ提供を受け、組み合わせ、必要に応じて匿名加工⁷や仮名加工⁸、統計加工⁹等を行った上で分析主体へ情報提供することや、アルゴリズム等を用いて人によるアセスメントの補助となる判定の結果をプッシュ型（アウトリーチ型）の支援を行う活用

⁷ 個人情報を特定の個人を識別することができないように加工し、当該個人情報を復元して特定の個人を再識別することができないようにしたもの

⁸ 個人情報を他の情報と照合しない限り特定の個人を識別することができないように加工して得られるもの

⁹ 複数人の情報から共通要素に係る項目を抽出して同じ分類ごとに集計して得られるもの

主体へ情報提供をすること等、こどもに関するデータ全般を総括的に管理し、データガバナンスの中核となる役割が想定される。そのため、分野を超えて情報を連携する目的を適切に定め、その目的の範囲内においてデータ連携とその活用が行われていることを厳格に管理する等、取組全体の総括的な責任者としての役割が求められる。具体的には、

- ・データ連携の対象となるデータ項目を必要最小限に定めること
- ・連携に必要なデータの提供を保有・管理主体に求めること
- ・提供を受けたデータを適切な方法で組み合わせること
- ・必要な匿名加工や仮名加工、統計加工等を行うこと
- ・データ連携を基とした分析や、分析における個人情報等の適正な取扱いの確保について分析主体に指示すること
- ・プッシュ型（アウトリーチ型）支援に必要なデータ項目を定め活用主体に提供すること、あるいは提供の指示を出すこと

などが求められる。

また、総括管理主体は、データ連携によってプライバシー侵害やデータ流出が起こるのではないか、どのデータ項目が活用されるのか、データの連携や分析によって特定の傾向が見いだされた際に個人のプライバシーも保護した適正な取扱いがなされるのか等、データ連携に対する住民の不安感を払しょくするため、データ管理を万全にすることやデータ流出等へのリスクを最小化すること、データの取扱いについて丁寧に説明すること等の対応もあわせて必要である。そのため、

- ・データ流出等の事象が発生した場合の、保有・管理主体や分析主体、活用主体からの報告体制を整備すること
- ・住民等への適切な説明責任を果たすために地方公共団体の長等への直接の報告を行うこと
- ・保有・管理主体や分析主体、活用主体が適切に情報を扱っているかアクセス記録なども踏まえて監督すること
- ・連携されたデータが不必要となった場合に都度消去する等、必要最小限の保有にとどめること

等も求められる。

これらの他にも、個人情報等の適正な取扱いの確保のためには、適切な安全管理措置（「3 安全管理措置等」参照）を講ずることが必要である。

データ連携は、貧困、虐待、不登校等の困難の類型によって、教育部局や福祉部局など担当部局が異なることも想定される。保有・管理主体からデータの提供を受け、組み合わせる総括管理主体を担う部局が都度異なることは適切ではなく、特定の部局が総括管理主体として総括的な責任を負うことが求められる。各データに対する一義的な責任はそれぞれのデータの保有・管理主体等にあるが、データ連携に関しては全体として総括管理主体が責任を負うこととなる。

2.2 保有・管理主体

データの保有・管理主体は、総括管理主体や分析主体が必要とするデータについて、総括管理主体の指示を受け、元の利用目的と分野を超えて情報を連携する目的との関連性を確認し、必要なデータを特定し、抽出・提供することが求められる。データ連携に用いるデータは、行政事務の過程で得られ、既存システムに格納されているデータを活用することが想定されるが、貧困、虐待、不登校等のケースに応じ、用いるデータは異なってくる可能性があることに留意が必要である。

データの抽出・提供にあたっては、データを扱う担当者や責任者を明確にするとともに、どの部局等に提供するのか、データを提供することの必要性は何か、どのような方法でデータを取得・提供するか等について総括管理主体とともに整理することが求められる。

これらの他にも個人情報等の適正な取扱いの確保のためには、適切な安全管理措置（「3 安全管理措置等」参照）を講ずることが必要である。

2.3 分析主体

分析主体は、総括管理主体によって組み合わせられ、目的や必要に応じて匿名加工や仮名加工、統計加工等が行われたデータの提供を受け、貧困や虐待、不登校等の困難な状況にある子どもを見つけ出すために傾向を分析し、判定ロジックやアルゴリズムについてまとめることが考えられる。匿名加工や仮名加工、統計加工等が行われた情報を分析する場合についても情報漏えい等が発生しないよう、個人情報等の適正な取扱いの確保が求められる。

2.4 活用主体

活用主体は、総括管理主体等から情報の提供を受け、それを一助として困難な状況にあると判断した子どものアセスメントを行い、プッシュ型（アウトリーチ型）の支援を行うことが求められる。情報の提供を受ける際には、総括管理主体の監督の下、データの保有・管理主体から直接提供を受けるか、全体の管理責任を有する総括管理主体から提供を受けることが考えられる。なお、子どもに対して支援を行う際のデータの利用についても、総括管理主体によって予め特定された、分野を超えて情報を連携する目的の範囲内であることが必要であり、かつ個人のプライバシーにも配慮した慎重な取扱いが求められる。

その他にも、個人情報等の適正な取扱いの確保のため、適切な安全管理措置（「3 安全管理措置等」参照）を講ずることが必要である。

3 安全管理措置等

本章では、こどもに関する各種データの連携等における個人情報等の適正な取扱いのための安全管理措置等について、個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）「4-8（別添）行政機関等の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針」¹⁰も参考にしつつ、記載する。

3.1 安全管理措置

データ連携の際には、個人情報等の適正な取扱いを確保するために、個人情報等の安全管理のための必要かつ適切な措置を講ずる必要がある。具体的には必要なデータガバナンス体制を整備した上で、個人情報等の取扱いに係る責任者の設置等の組織的安全管理措置、個人情報等の取扱いに携わる職員や関係者への教育訓練等の人的安全管理措置、個人情報等を取り扱う端末の制限等の物理的安全管理措置、個人情報等へのアクセス制限やログの管理等の技術的安全管理措置を取ることが求められる。¹¹

【組織的安全管理措置】

データガバナンス体制における各主体は、地方公共団体における担当課室レベルで特定を行うことが必要である。担当課室長等を管理責任者とし、管理責任者が個人情報等を扱う担当者を指定することが必要である。この場合、その担当者の範囲と権限を必要最小限に限り、当該職員以外アクセスしてはならないこととする必要がある。また、複数の担当課室等を統括する部局の長等を総括管理責任者として置くことが必要である。

【人的安全管理措置】

データ連携によって個人情報等を扱うこととなる職員には、住民の要配慮個人情報など機微性の高いデータを扱っている自覚や、高い規範意識が求められるため、これらの意識醸成が必要である。例えば、総括管理責任者が、個人情報の適切な管理のための研修を当該職員に対して行うことや、情報システムの管理・運用・セキュリティ対策に関する研修を、システム担当者に対して行うことが考えられる。

【物理的安全管理措置】

クラウドサービスを活用するのではなく、個人情報等を取り扱う基幹的なサーバ等の機器を設置する等オンプレミス環境を利用する場合は、設置する部屋に立ち入る権限を有する者を制限するとともに、入退室記録や、監視設備による監視、外部記録媒体の持ち込み制限等の措置を講じることが考えられる。また、災害等に備えた措置についても講じることが考えられる。その他、個人情報等を取り扱う端末を持ち出す場合には十分なセキュリティを確保すること、USBメモリ等の外部記録媒体の接続は制限することが考えられる。なお、クラウドサービスを利用する場合においても同様の扱いがサービス提供事業者等に求められるとともに、個人情報の取扱いを当該事業者等に委託する場合

¹⁰ 令和4年2月4日（令和4年4月28日一部改正）個人情報保護委員会事務局

¹¹ こどものデータ連携の対象となる各種個人情報については、外国において個人情報を取り扱う場合（クラウドサービスの利用等により外国に所在するサーバで個人情報を取り扱う場合等）には、これらの安全管理措置の他、外的環境の把握（個人情報が取り扱われる外国の特定や外国の個人情報の保護に関する制度等の把握）も求められる点に留意が必要である。

においては自らが行うべき安全管理措置の一環として当該事業者等に対する監督などを行う必要がある。

職員が個人情報等を扱う場合、台帳等を整備して個人情報等の利用や保管等の取扱状況を記録管理すること、内容に誤りが無いように個人情報等の処理前後に内容確認や照合を行うこと、誤送信・誤送付・誤掲載等を防止するために複数の職員でチェックリストを活用して確認すること等が考えられる。

【技術的安全管理措置】

管理責任者は、個人情報等へのアクセスにあたっての認証機能を設定する等、アクセス制御のための措置を講じるとともに、個人情報等へのアクセス状況の記録や情報の改ざん、窃取又は不正な消去の防止のための措置を講じることが考えられる。

特にアクセス状況の記録については、アクセス記録機能を、データを利用する情報システムに実装した上で、定期的なログの確認を行うことが考えられる。アクセスの記録は、ログイン時刻やアクセス時間、ログイン中の操作内容等が特定できるようにすることが重要であり、これらを記録したアクセスログへのアクセス制限を行い、不当な削除や改ざん、追加等を防止する対策を講ずることも考えられる。

また、管理責任者は、不適切なアクセスの監視のために、例えば、一定以上の情報がダウンロードされた場合に警告表示を設定することや当該設定を定期的に見直すことが考えられる。また、情報システムの管理者権限を必要最小限とすることが考えられる。

さらに、外部からの不正アクセスを防止するため、ファイアウォール設定等による経路制御等の必要な措置や、不正プログラムによる個人情報等の漏えい等の防止のためのソフトウェアの脆弱性の解消、不正プログラムの感染防止措置等について必要な措置を講ずることが考えられる。

3.2 自己点検及び監査

監査責任者を置き、安全管理措置の実施状況を定期的に監査し、総括管理責任者に報告することが考えられる。総括管理責任者はその報告内容を評価し適切な管理のための措置・改善を行うPDCAサイクルを回すことが考えられる。

管理責任者は、個人情報等の記録媒体、処理経路等について、定期的に点検を行い、その結果とあわせて、個人情報の開示請求や個人情報等の取扱いに関する苦情などを総括管理責任者に報告することが考えられる。報告を受けた総括管理責任者は必要に応じて住民説明等の対応も検討することが必要となる。

子どもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会 構成員一覧

【委員】

- | | |
|---------|---------------------|
| 石井 夏生利 | 中央大学国際情報学部教授 |
| 今村 久美 | 認定 NPO 法人カタリバ代表理事 |
| 上沼 紫野 | 虎ノ門南法律事務所 |
| 久保野 恵美子 | 東北大学大学院法学研究科教授 |
| 倉田 哲郎 | 株式会社アルファ建築設計事務所上席部長 |
| 未富 芳 | 日本大学文理学部教授 |
| ◎ 森田 朗 | 東京大学名誉教授 |
| 山野 則子 | 大阪公立大学現代システム科学研究科教授 |
| 横田 光平 | 同志社大学司法研究科教授 |
- (50音順、敬称略)
(◎は座長)

【オブザーバー】

内閣官房子ども家庭庁設置法案等準備室
内閣府政策統括官(政策調整担当)付参事官(子どもの貧困対策担当)付
個人情報保護委員会事務局
厚生労働省子ども家庭局総務課
文部科学省総合教育政策局調査企画課

子どもに関する各種データの連携に係るガイドライン策定検討委員会における 検討経緯

第1回（令和4年4月14日（木）18時30分～20時00分）

- （1）実証事業において検討すべき事項について
- （2）意見交換

第2回（令和4年4月28日（木）11時30分～13時00分）

- （1）ガイドラインにおいて検討すべき事項について
- （2）意見交換

第3回（令和4年5月24日（火）16時00分～17時30分）

- （1）ガイドライン案について
- （2）意見交換

改定履歴

改定年月日	改定箇所	改定内容
2022年6月17日	—	初版作成