

政策研究

POLICY RESEARCH

2012 No.2 (2012年5月号)

●羅針盤

電子書籍の本格普及を踏まえた新たな図書館の役割
～新たな知の拠点の実現に向けて～
蛭子 准吏(株式会社富士通総研 公共事業部)

●レポート:政策論説

ローカル・マニフェストと議会の関係
【首長マニフェストと基本構想】
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院院長・教授)

●レポート:政策シグナル

社会保障と税の一体改革と地域間財政調整の課題
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院院長・教授)

●レポート:アジアリンク

台湾経済政策の分岐点
宮脇 淳(北海道大学公共政策大学院院長・教授)

●事例研究

遠隔医療の普及促進に関する公的機関の関与の在り方
赤田 啓伍(株式会社富士通総研 公共事業部)

SNS は今後も成長を続けるのか ～ 鍵を握る情報リテラシーの醸成と透明性の担保 ～

株式会社富士通総研 公共事業部 蛸子 准吏

ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）の急成長が続いている。個々人のコミュニケーション基盤に留まらず、経済活動の新たな基盤として存在感を増しており、経済を牽引する新たな産業の一つとして大きな期待が寄せられている。一方、消費者庁の発表が大きな波紋を呼んでいる。携帯電話等で利用するオンラインゲームで提供される「コンプガチャ」と呼ばれるサービスの規制である。コンプガチャとは、ゲーム中で用いるアイテム等を供給する有料くじのような仕組みである。課金に応じてくじを引くことができるが、入手できるアイテム等は偶然に左右されるため、射幸心を煽り何度も繰り返す消費者が後を絶たない。サービス上でやり取りされるバーチャルマネーが、お金としての実感を得にくい性質と相成り、未成年者が月に何十万円も使った事例もある。消費者庁による規制強化の動きを受け、複数の SNS の運営会社が自主規制に取り組むなど新たな動きが見られるが、今後、インターネット上で提供されるサービスに対する一定の規制が強化される可能性がある。

このような動きが見られる要因として「情報処理」に関する理解の非対称性の問題があげられる。従前は、情報に係る問題は、情報漏洩や情報の非対称性に起因する不利益の防止に関するものが中心であった。情報という資産を公平・公正に利用するための取組が中心であり、データとしての情報そのものが対象であった。SNS に代表される新たな情報サービスに係る問題は、情報が与える行動（意思決定）への影響に関するものである。例えばコンプガチャでは、消費者の個に応じた利用状況を統計的に分析し繰り返しサービスを利用するよう、当選確率をコントロールするといった誘引のための情報処理がなされていると言われている。一般的な宝くじ等は当選確率が公表されているが、ガチャの仕組みはブラックボックス化されているため、消費者は客観的な指標で判断することができない。アイテム等が「景品類」に該当するかなど法制度上の解釈があるものの、意図せず金銭を浪費する可能性のあるギャンブル性の高い仕組みであることは否定できない。消費者保護の観点から、情報処理に係る透明度を高める取組が求められる。

インターネットという自由空間では、その特性上、規制を中心とした消費者保護の取組には限界がある。知識情報化社会においては、自らの身は自らが守る取組が基本となる。そのためには、情報を主体的に活用する能力、すなわち情報リテラシーの醸成も併せて重要となる。SNS は、選択・収集・編集・発信といった情報処理の自動化により、個人の情報処理量を大きく拡大している。その反面、情報の活用が選択・閲覧に留まり、主体的に情報を利活用する能力を低下させる懸念もある。情報化の恩恵を享受するためには、入手した情報を一方的に受け入れるのではなく、情報を客観的かつ分析的に理解する、批判的思考を身に付けることが重要であろう。情報リテラシー向上に向けた官民の取組が求められる。また、SNS が新たな基盤としてより広く受け入れられるためには、消費者が安心して利用できる環境を提供することが不可欠であろう。そのためには、消費者が適性に判断できるよう、サービスの透明性を担保することが不可欠であろう。事業者の自主的な取組が加速化されることを期待したい。

ローカル・マニフェストと議会の関係
【首長マニフェストと基本構想】

北海道大学公共政策大学院院長・教授 宮脇 淳

1.はじめに

議会は政治的闘争の場としての性格を持つ一方で、財政民主主義を支え住民の運命を左右する政策を司る場としての本質的機能を持っている。こうした本質的機能の具体的な有り方に関して、地方自治体の首長による「ローカル・マニフェスト」の展開が大きな影響を与えつつある。以下では、地方議会と首長のマニフェストの関係について、基本構想の作成義務廃止との関係で考察する。

2.二元代表制とローカル・マニフェスト

日本の地方自治体の首長と議会の基本的関係は、周知のように「二元代表制」を採用している。日本国憲法第93条第2項で「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定められていることによる。二元代表制は、首長と議会議員が住民の直接選挙によってそれぞれ選ばれ、相互に政策議論を展開し監視・抑制する仕組みである。首長によるマニフェストによる選挙の拡充により、地方自治体の行政執行が独任制の首長によるマニフェストに基づき展開される度合いを強めているのに対し、地方議会は住民の多様な意見を反映しつつ政策立案を行うことを役割としている。

二元代表制と首長のマニフェストの関係を、地域そして住民自身が認識し十分に精査し議論する必要が生じている。地方分権改革が少しずつでも進む中で、首長の実質的権能は拡大しそれを支えるマニフェストに基づく選挙と政策執行が広がる中で、議会の政策議論と権限を如何に設定するかの問題である。こうした問題の重要性は、鹿児島県阿久根市のように首長と地方議会の深刻な対立を生みだし、政策議論自体を空洞化させる実態も生み出したことから認識される。首長側の議論を回避する強引な姿勢と議会機能のそもそもの空洞化・形外化が重なり合い生じた実態である。そこには、従来から多くの地方議会が十分に政策立案を発揮する機能にはなく、首長提案に対して追認的機関となっている実態も横たわる。このような実態を踏まえて、二元代表制を見直し議院内閣制による一元代表制を求める考え方も存在する。その是非は今後十分に議論するとしても、現在の二元代表制における首長の独任制と多様な住民の意見を反映する合議制議会との機能を如何にローカル・マニフェストの下で充実させるかをまず検討する必要がある。

3.基本構想・基本計画・実施計画

首長のマニフェストと議会の関係において、代表的争点となるのが基本構想の廃止である。旧地方自治法第2条第4項で「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」と定められてきた。「基本構想」を核として形成される10年程度の「基本計画」、その具体化に向けた3年程度の「実施計画」を含めこの全体を「総合計画」と呼んできた。しかし、2011年の地方自治法改正によって基本構想策定の義務付け自体が地方分権改革によって廃止となり、仮に基本構想を作成する場合でも条例規定などがない限り議会の議決を必要要件とすることもなくなった。

従来、市町村の首長を中心に作成されるものの基本構想に対して議会の議決要件を付していた理由は、

基本構想が住民生活に密着した基礎自治体の根本的運営方針について将来を見込んで策定する内容のため、長期にわたり住民生活に大きな影響を与えることにある。すなわち、基本構想は短期的な視野ではなく、長期的な視野に立って地域経営の根幹的運営方針を定めることを本来意図している。なお、基本構想の下に策定される具体的な基本計画、実施計画については、首長の責任で策定され従来も議会の議決は要件とされていない。

基本構想の位置づけの見直しは、国の地方自治体に対する関与の廃止という地方分権改革の視点だけでなく、基本構想を頂点とする総合計画の質にも問題が生じていることにある。基本構想を頂点とする総合計画は、右肩上がり外部環境が大きく変化しない中でこれまで少なくとも機能してきた。地方自治体の地域経営に長期的指針を与える一方で、実際の具体的運営は基本構想と乖離して展開する中で不要・不急な施策・事業の実施を正当化し、施策や事業の失敗・遅延の明確化を拒み問題先送り型を誘引する一因となっていたことも否定できない。少子高齢化・グローバル化の時代を迎え外部環境の変化が激しい中で長期計画を設定するリスクが高まり、基本構想を頂点とする総合計画の質の抜本的見直しが不可欠となっている。基本構想は地方自治体の長期の地域経営方針を定めることから、短期・中期の視野からの安易な変更は避けなければならない。その前提の下での内容策定が求められる。

一方で、議会議決の関係などから 30 年近く基本構想が見直されていない地方自治体も存在し、その内容が現実と大きく乖離する状況の放置は基本構想そして総合計画自体の空洞化を生み出している。このため、経済社会環境の変化により基本構想の内容が現実と大きく乖離した場合、その見直しが必要となることもまた事実である。この見直しも、策定と同様で議会議決を要するものとしてこれまででは解されてきた。しかし、今回の地方自治法改正により、今後の策定だけでなく見直しに対する議会議決の必要性についても、各地方自治体の自主的な判断によることになった。

4.政策をめぐる公理と正義

そもそも基本構想は長期にわたる地方自治体の根本的運営方針を明確にするものであり、政策策定の究極的理念たる地域の公理を明確にするものといえる。その意味から議会議決以前に基本構想の策定には、住民参加の確保が基本となる。但し、その際に重要となるのは基本構想が定めるべき範囲である。従来の基本構想には基本計画などに定めるべき具体的な事項が含まれている場合が多い。このため、首長が選挙で変わると基本構想の内容が、新しい首長のマニフェストと捻じれ現象を起こす事例が少なくない。こうした捻じれ現象が生じる原因は、基本構想の内容が地方自治体の地域経営に関する「公理」を超える内容となっていることにもある。

公理とは、地方自治体の具体的経営を導き出す前提に置かれるもっとも根本的な価値観を意味する。具体的な個々の政策や事業自体ではなく、それを導き出すための前提であり地域運営や政策展開の正当性を理念面から支える基本的考え方といえる。具体的にみると、例えば安全安心の町づくり、子どもを育む地域、活力ある町づくりなども柱となる。こうした根本的事項については、景気変動や国の政策の展開などで即座に左右されず長期間にわたって維持されるべき理念であり基本構想の内容と位置づけられる。地域の根幹に係わる事項であるからこそ、その作成には住民参加が前提となる。

この公理たる基本構想を具体化する個々の政策や事務事業の方向性を明示するのが、基本計画、実施計画である。この基本計画、実施計画の内容は、基本構想の「公理」に対して「正義」に位置する。公共政策を支える正義とは、公理を実現するための数多い選択肢のうち、選挙によって正当に選ばれた首長が選択した具体的政策・事業のことを意味する。政策の公理を現実のものにするための具体的選択肢は数多く存在する。そのどれを社会的枠組みに組み込むのかを判断するのが権力に裏打ちされた政策的

正義となる。すなわち、首長が示すマニフェストはこの領域に位置している。このため、首長が変われば基本計画などを支える正義も変わる。したがって、基本計画、実施計画と首長のマニフェストは基本的に一致し、その作成に関しては従来も議会の議決を必要としない。

5.自治基本条例との関係

以上を踏まえた場合、基本構想自体を廃止する選択肢、従来同様に議会の議決を要件とすることを条例で明確にする方法などが考えられる。前者の場合、全く基本構想をなくしてしまう場合と、長期の地域運営に関する根本方針たる基本構想の内容を自治基本条例に盛り込み、住民参加と議会議決を経て策定することが考えられる。基本構想は基礎自治体の地域運営に関する根本的方針を定めるものである以上、完全に廃止するのではなく条例ないしは自治基本条例に格上げすることが選択肢となる。

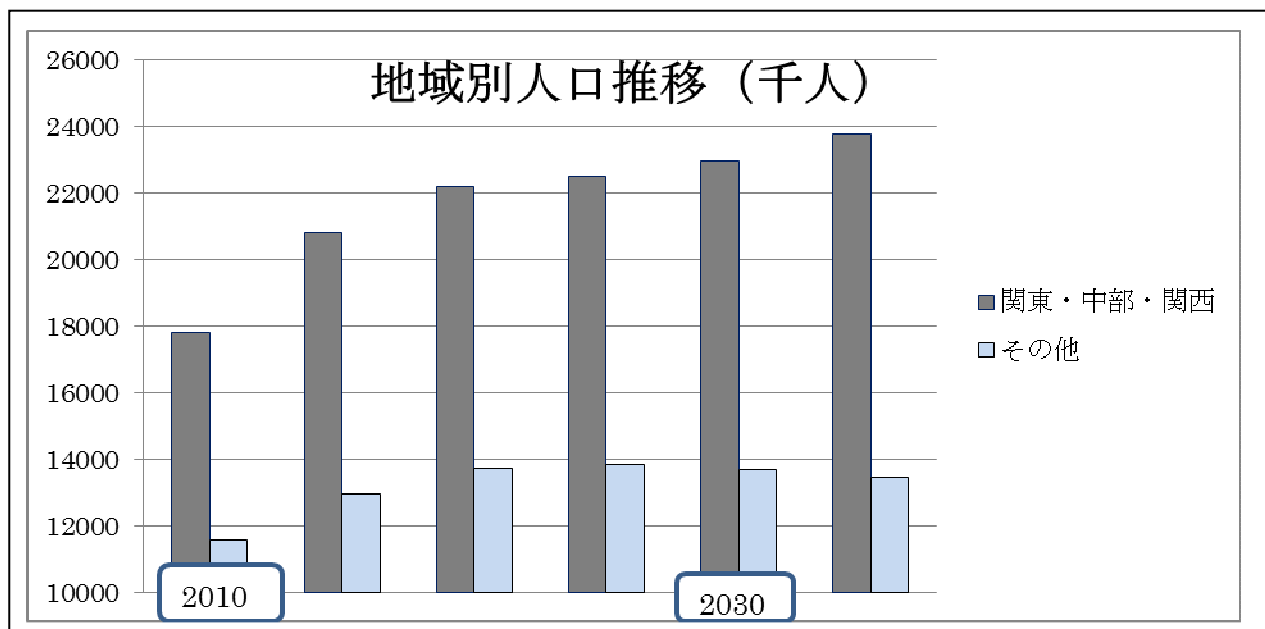
自治基本条例に盛り込む前提として、自治基本条例自体の位置づけを明確化することが必要となる。自治基本条例は、地方自治体の組織と運営の基本原則を定めるものであり、今日では「自治体の憲法」ともいわれる位置づけにある。これまでの自治基本条例は、従来「都市憲章」や「自治憲章」という名称が使用されてきた位置づけと類似しているものが多い。「憲章」とは、重要で根本的な取り決めであり、基本的な方針を明確にした協定書性格を有している。今日策定される自治基本条例は、以上の「憲章」をベースにしながらも、都市社会学から生まれた「アテネ憲章」や「デロス憲章」の系統として地方自治法上の「基本構想」の原型となったものから発展した内容のもの、そして、一段と高い視点から現代の「自治体憲法」の策定として位置づけられるものに分けられる（日本都市センター『分権型社会における自治体法務』（2001年）158－159頁（鈴木庸夫執筆））。

旧地方自治法で原型となった基本構想は、「アテネ憲章」を基本として発展しており、その内容は近代建築運動の中で機能的都市を議題として開催された1933年の近代建築国際会議で採択された都市計画及び建築に関する理念を提案しているものである。これに対して自治体憲法としての自治基本条例は、地方自治体の運営の基本的事項を定めた条例であり、制定地方自治体の条例体系の頂点に位置づけられる。具体的には、憲法第92条の「地方自治の本旨」に関する基本的事項を定めたものといえる。自治基本条例の基本的構成要素としては、①地方自治体の運営に関与する議会・行政・住民に関する基本的事項、②自治体運営の基本理念、③自治体運営の原則、④理念・運営を支える基本的制度、そして⑤条例の最高規範性が挙げられる。

この基本的構成の②において自治体運営の理念を中心とした基本構想に該当する内容を書き込み、住民参加と議会の議決を経て定めることが選択肢となる。地方自治体の最高規範に組み込まれた理念の改正に当たっては、住民参加と議会の議決を必要とする。この自治基本条例に定められた内容との関係を明確化し、首長のマニフェストが作成され、基本計画、実施計画が首長の責任で策定される。こうした一連の考え方は、基本構想をより高位の概念に位置づけ自治基本条例の中で明確化するものである。首長の責任で作成された基本計画や実施計画を実施するに当たっては、法的根拠あるいは財政的根拠が不可欠となる。この法的根拠あるいは財政的根拠の付与において、改めて議会の議決が必要であり、自治基本条例からのチェックだけでなく、首長の責任で策定された基本計画・実施計画レベルでの展開に対して、法的・財政的側面からの議会チェックと政策議論が展開されることになる。

自治基本条例を従来の基本構想の発展型として作成する場合、自治体憲法としての位置づけで作成する場合、いずれにせよ首長のマニフェストとそれに基づき策定される基本計画・実施計画との関係、そして議会による法的・財政的チェックを通じた政策議論の関係に全体を睨んだ制度設計議論が不可欠となる。

(図) 65歳以上人口の推移

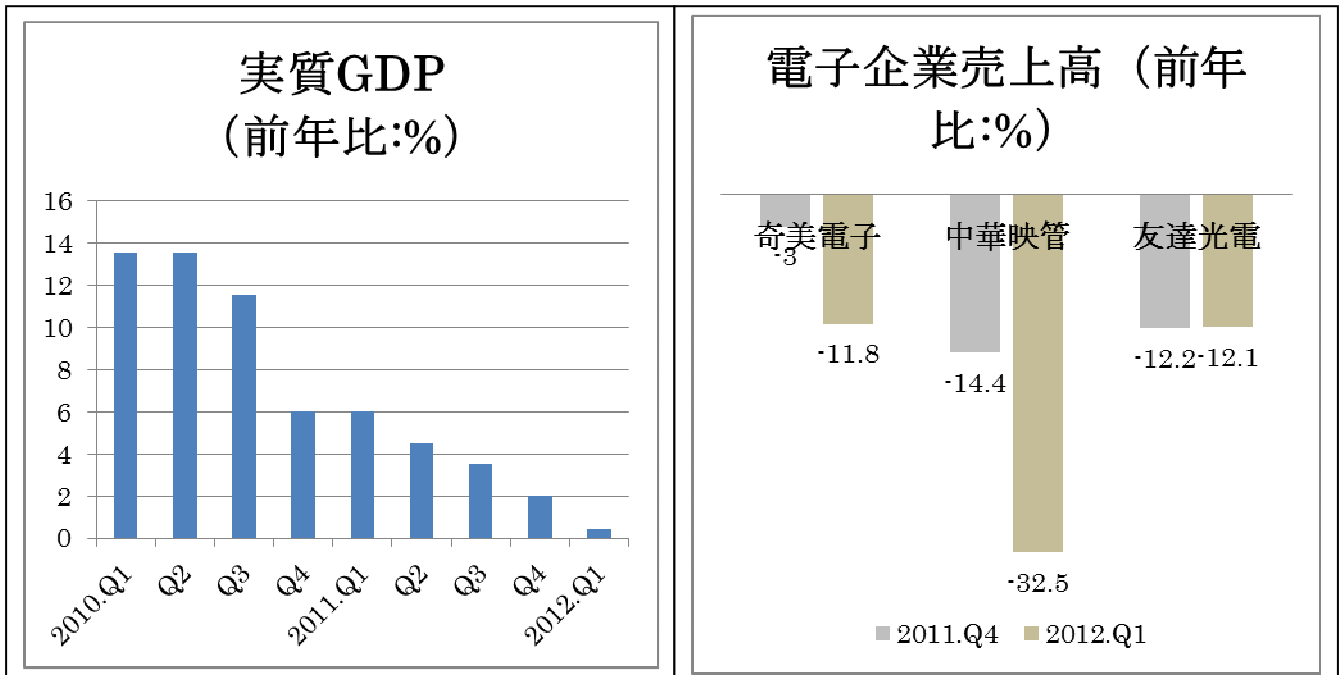


(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「将来人口推計」より作成。(注) 暦年。

「社会保障と税の一体改革」議論が、2012年5月11日の消費税増税法案国会審議入りと共に、再び活発化している。その是非は別として、消費税増税を柱とした社会保障改革は、地域間の所得再分配にも大きな影響を与える。それは、大都市部地域を中心とする65歳以上高齢者人口の増加によるものである。高齢化率で見ると、日本のほぼすべての地域でその数値は上昇して行く。しかし、65歳以上の高齢者の絶対数となると地域間で大きな違いが生じる。大都市部地域の高齢者人口が増加し続ける一方で、非大都市部の高齢化人口が10-15年後には減少傾向となる。非大都市部でも高齢者の絶対数が減少する中で高齢化率の数値が上昇するのは人口減少のスピードが速いため、高齢化率の上昇と高齢者の絶対数とは区別して議論しなければならない。加えて、非大都市部でも高齢者の絶対数がピークに達する時期には違いが生じる。

以上を踏まえると、第1に消費税増税による社会保障改革を通じた所得再分配は、大都市部地域を中心とする構造となり、非大都市部の大半は高齢者人口減と共に所得再分配を通じた地域への資金還流が細る結果となる点に留意しなければならない。すでに、地域所得のトップが年金所得となっている非大都市部地域も少なくなく、絶対数の減少は地域の疲弊化に拍車を掛けることになる。消費税増税と社会保障改革の議論と同時に、中期的な視野から地域間財政調整の仕組みを如何に形成するか議論する必要がある。そこでは、単に財政調整だけでなく行政体系のあり方も重要な課題となる。

第2は、全国画一的な高齢者対策の見直しである。大都市地域と非大都市地域、そして非大都市地域内でも高齢者の絶対数は斑模様となる。このことは、全国一律の政策が量の面で過剰投資を生む危険性を示唆している。すでに病院経営等では生じている。投資の地域間多様化も重要となる。



(資料) 台湾行政院、各企業財務諸表等の資料より作成。

台湾経済は、2011 年後半、前期比ベースで二期連続マイナス成長となり、僅かながらもリセッション状況に陥ったところである。このリセッション状態の最大の原因は、輸出の鈍化にある。とくに、台湾輸出の 9%近くを占める精密機器類が減速するなど最大の輸出品目である「電気機械」が減少基調となったことが大きく影響している。

こうした台湾経済も 2012 年 1-3 月期で前年比ベースで 0.36%増となり、市場などの期待値よりは下回ったものの、僅かながらも前年比プラスを維持する結果となった。しかし、依然として外需は厳しい状況にあり、輸出は前年比 3.3%の減少となっている。輸出先では、2010 年後半以降、対中国が減速したほか 2011 年に入り欧州、日本向けも低迷を続けている。景気回復基調を辿っている米国向けも足元で低調な状況にある。米国経済の中で自動車関係は回復しているものの、電気機械や電子機器などの落ち込みが激しいことを示している。

台湾経済の今後については、主力産業である電子部門がどこまで回復基調に転じるかが大きく影響せざるを得ない。電子関係の主要企業の足元の売上高を見るといずれもマイナス基調を続けており、4-6 月期の売上高予測については企業による斑模様が見られる。落ち込みの激しい中華映管は、液晶ディスプレイなどを製造する企業であり液晶テレビ関係の市場が厳しいほか、友達光電も液晶、奇美電子はコンピューター関連の企業である。

台湾経済はさらなる落ち込みは回避されているものの、本格的な底入れに転じたか判断することはまだ難しい。加えて、原油等エネルギー価格の上昇が、台湾経済回復の足かせとなっている。コストプッシュ型インフレの潜在的圧力が高まっており、企業収益を圧迫する要因が強まっているほか、実質所得の現象から個人消費も低迷させる可能性がある。インフレ圧力が高まれば、景気対策としての低金利政策の選択も難しくなるため、台湾経済は政策面からも引き続き微妙な段階を続けるとみられる。

遠隔医療の普及促進に関する 公的機関の関与の在り方

株式会社富士通総研 公共事業部 赤田 啓伍

1. はじめに

中山間地域・離島等の条件不利地域の公立病院の多くが、昨今、経営状況の悪化に伴い閉鎖・縮小・統廃合等を余儀なくされ、地域における医療提供機能が弱体化しつつある。

加えて、昨今の医師・看護師の人材確保難に起因して、地方の主要都市においても救急・小児・周産期・災害・精神などの部門を中心とした医療提供機能、がん拠点病院等の高度・先進医療の提供機能や、臨床研修の実施等を含む広域的な医師派遣拠点機能等が弱体化しつつあり、医療サービスの質の低下が問題となってきている。

このように、地域医療提供体制の再生が急務となっており、人材育成や確保、医療施設間の連携体制（地域連携クリティカルパス）の構築等の様々な対策が講じられてきている。本稿では、主に遠隔医療の現状と、遠隔医療の普及・促進に向けて、国や地方自治体が果たすべき支援等の関与の在り方について考察を行う。

2. 遠隔医療の現状

ICT や通信インフラ等の進展に伴い、前項に挙げた地域医療における様々な課題への有効な対応策の一つとして、遠隔医療の推進と効果的な活用が望まれている。遠隔医療の適用範囲も従来からの画像診断に加えて、術中迅速病理診断やコンサルテーション、カンファレンス、健康管理等に広がってきている。平成 20 年 10 月 1 日現在で遠隔医療を導入済みの施設は 2,263 施設（内訳：遠隔画像診断 1,787 施設、遠隔病理診断 388 施設、在宅療養支援 88 施設）となっている*。

遠隔医療に関する様々な課題の中でも特に大きな課題は、ICT を活用するために、システムやネットワーク等の維持管理や、それらを運用する関係者の体制の維持管理等に係る人的負担・費用負担等の分担のスキームが不十分なこと、また、そのことが導入後の継続を困難にしている（継続できているケースは特定の関係者の多大な尽力・貢献に依存している）ことである。

これまで、遠隔医療の普及促進に向け、関係省庁により補助金等の支援策、制度面での見直しが続けられてきた他、普及促進策の検討のため、総務大臣及び厚生労働大臣の共同で「遠隔医療の推進方策に関する懇談会」を平成 20 年 3 月から開催し、同年 7 月の第 5 回会合において中間とりまとめを行う一方、同懇談会での検討の参考とするため平成 20～21 年度の 2 ヶ年で全国 10 地域にて実証的なモデル事業を行ってきた。

またその後も、平成 22 年 6 月に閣議決定された「新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～」では医療を成長牽引産業と位置づけイノベーションを図っており、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部にて平成 22 年 5 月に決定された「新たな情報通信技術戦略」では「シームレスな地域連携医療の実現」の一環として遠隔医療が推進される等、様々な検討・取組が

* 出典：平成 20 年「医療施設（動態・静態）調査・病院報告」（厚生労働省）

実施されてきている。

2. 公的機関による支援の観点

国民にとって有用な遠隔医療を普及促進させ、継続していくためには、公的機関（政府や地方公共団体等）による支援も重要となるが、その際、以下の観点での支援が必要と考えられる。

①患者の受診機会の平等性の担保

医療サービスは、国民の生活にとって必要不可欠な社会資本であり、全国民が平等に受けられることが求められる。医師が不足し医療資源が偏在化している現在、医療の地域間格差はますます広がりがねない。医師を育成し、医療資源の適正配置を図ることが本来の解決の道筋であろうが、それには10年以上の時間がかかる。その間、この問題を放置しておくことはできない。少しでも地域間格差を埋めるため、一つの補完的手段として、遠隔医療の普及促進を目指すべきであり、その点において、医療患者の受診機会を向上させ、地域間格差を埋めることが目的であることを意識する必要がある。

②地域完結型の医療

遠隔医療システムによって、地域、国内だけではなく、海外の医療資源を活用することも可能であり、また、海外に医療資源を提供することも可能になる。その是非は今後検討する必要があるが、我が国の医療は地域主体で成り立っており、現在は、地域完結型の医療を実現する手段として、遠隔医療を捉えることが必要と考える。医療には、患者および患者の家族が関わっており、どこにでも容易に移動できるものではないため、地域医療は患者および患者の家族にとって重要である。また、遠隔医療は、コミュニケーションが成立している医師対医師、医師対コメディカル、医師またはコメディカル対患者または患者家族間において、コミュニケーションの一部を遠隔医療システムに置き換えるというイメージと考えられる。そのように考えると、地域の根ざした医療であることが必要である。

③遠隔医療サービスの継続性

遠隔医療が導入され、患者が遠隔医療サービスのメリットを享受できるようになっても、サービスが継続的に提供されなければ、また、継続的に提供されるという安心感がなければ、患者本位とは言えない。既に遠隔医療システムを導入している地域や病院は、導入にかかる費用を補助金等で賄っているところが多い。逆に言えば、補助金等が遠隔医療の導入に、かなり役立っていると言えるだろう。しかし、導入後、遠隔医療サービスを継続的に提供していくためには、運用に関わる費用の手当ても必要となる。診療報酬で賄うという議論もあるが、例えば、条件不利地域には、医療が社会資本であることを考慮し受診機会の平等性を担保する観点から、何らかの補助金等を提供する方法も考えられる。

④遠隔医療システムの利用率向上

遠隔医療システムの導入のメリットを活かすには、可能な限り利用されることが必要であろう。使われないのでは大きな費用を払って導入する意味がない。利用を増やすためには、遠隔

医療の目的や効用をよりアピールし、啓蒙していくことが必要と思われる。ただし、地域の人口が少なければ少ないほど、遠隔医療システムのメリットが大きいはずなので、単なる費用対効果だけで評価できるものではないことに注意が必要と考える。遠隔医療システムは、どの地域にも同じものが導入されればよいわけではない。その地域ごとの特性やニーズに応じて、必要な遠隔医療を選択し取り入れることが重要である。

⑤受益者負担および負担の大きさ

遠隔医療サービスのメリットを享受する者が費用負担をするという受益者負担の考えをとる場合でも、負担の大きさおよび負担の軽減方法については検討を要すると考える。今まで支払っていた金額を転化するのには良いが、今まで支払っていた金額と同等の負担になるよう、負担が難しい場合には、国または自治体は何らかの手当てをすることも求められる。特に、遠隔診療や遠隔健康管理・遠隔健康相談の場合は、利用者が通信費も負担しなければならず、それがネックになって普及しないのであれば、医療費削減効果を見込んで、何らかの支援をすることも考えられる。

⑥医師、コメディカルの負担軽減（インターフェース）

遠隔医療の普及促進には、医師やコメディカルにとっての障害も排除する必要がある。遠隔医療システムを導入したことによって、医師やコメディカルの負担が増えないよう、注意が必要である。パソコン等にあまり慣れていない医師、コメディカルの負担を軽減するため、入力により容易なインターフェースの検討を行うことも有効と考える。例えば、音声認識を使った音声入力や、文字認識を使った手書き入力等が挙げられる。

⑦ネットワークと端末

遠隔医療には、端末とネットワークが必要となる。画像を扱う遠隔病理診断や遠隔画像診断、TV 電話が必要となる遠隔コンファレンス・コンサルテーション・教育や遠隔診療においては、ブロードバンドアクセスラインが必須となることから、へき地や離島等においても環境整備が必要になる。

また、家庭に設置される端末には、携帯電話やパソコン、テレビ等各家庭にある汎用性の高い機器を活用できることが望ましいが、こうした汎用の機器では必要な機能が充足できない場合や、パソコン等操作が複雑な機器では利用者のリテラシーを鑑みて利用しにくいと考えられる場合には、軽機能の専用端末を開発し貸し出すことも考えられる。

⑧人的ネットワーク

遠隔医療システムはツールでしかない。これをうまく活用するには、人と人のつながりが重要である。先にも述べたように、信頼関係が構築できているからこそ、システムで代用しても、円滑かつ効果的に診断や診療、コミュニケーションができる。

遠隔医療を導入する前には、人と人の関係作りがまず必要となることを踏まえた上で、そうしたコミュニティ作り促進のための対応も必要になると考えられる。

2. 公的機関による支援の観点

遠隔医療の普及促進・継続のための公的機関の支援の観点は(1)に挙げたとおりであるが、(1)の観点においてどの程度の支援が適当なのかは、以下のように考えられる。

①補助率・額等への弾力性

遠隔医療の普及促進において、導入を検討する地域がその仕組みを整えるための費用の補助が最も有効なのは、導入を検討する事業主体における最大の弱点が事業費であるという前提に立っている議論である。

本報告書に挙げた普及促進の阻害要因のそれぞれを考慮した場合、公的機関のうち地方公共団体においては事業費以外の要因への解決の関与も可能であるが、国においては事業費や制度面の要因への解決の関与が現実的であることから、現在の主な支援がそのようになっていると言える。

では、国が事業主体にできる最も効果的かつ最大の支援である事業費への補助であるが、どの程度が妥当なのかを考えても、事業主体からすれば限りなく事業費の100%に近い補助(補助率100%・全額補助)がなされることが魅力的であることから、補助率がどの程度であれば妥当なのかを探る議論は難しいと考えられる。

また、逆に、補助率さえ高ければ普及促進が進む訳でもない。遠隔医療の場合、事業主体が事業を推進する必要性や要因があり、そのために事業推進の意向があるものの、費用計画面でやや難点がある場合に補助制度を利用するものであり、他の分野におけるICT事業のような、魅力的な補助制度があるから事業が突如立ち上がるというようなパターンは難しいと考えられる。

②妥当・有効な補助のあり方

事業主体から見て、事業費の負担感を軽減する補助制度としては、当然ながら事業費の100%に近い補助が為されることが魅力的であるが、補助制度である以上、事業主体の負担能力に応じた補助であることが重要であることから、一律に補助額や補助率で定められるようなものではないと言える。

事業主体の負担感の軽減に貢献する補助のあり方が、最も普及促進に影響するものと考えた場合、事業主体の負担能力によって負担感も異なることから、事業主体の規模や財政力等を考慮した補助とすることが有効と考えられる。

具体的には、1事業主体あたり〇千万円というような一律の単価や補助率〇%のような一律の補助率ではなく、事業主体(遠隔医療の場合、医療資源の不足に対応する地方公共団体が主と考えられる)の対象地域の人口規模・年齢構成や、財政力に応じ、補助の額や率を柔軟に変えることが望まれる。特に、医療資源の不足に対応するという遠隔医療の場合、対象地域はどうしても過疎地・僻地や離島等になりがちであり、そのような地域の多くは財政力がそう強くない小規模の地方公共団体であるが、一方で、市町村合併の影響もあり、財政力のある地方公共団体(例えば政令指定都市や中核市等)に属する一部の過疎地域というケースも少なくない。よって、それらを一律に捉えるのではなく、小規模町村による事業の場合は手厚く、政令指定都市等による事業はそれ程手厚くはないという配慮が求められる。

このような考え方に立った補助とすることで、補助事業の予算をより効率的・効果的に活用

することが可能になると同時に、事業主体が自らの規模や財政力を越えた過大な事業の実施により継続性に困難をきたすようなケースを排除しうることも考えられ、事業継続性の観点からも一定程度有効となると考えられる。

③継続性の担保に向けて

遠隔医療は、導入を検討する地域がその仕組みを整えることも然ることながら、それよりも重要なのは整えた仕組みを永続させることである。

補助率や額の議論も重要であるが、この継続性の担保に着目した支援制度の設計も重要と考えられる。

■運営費への支援

導入を検討する地域がその仕組みを整えることへの支援としては導入費用の補助を中心とした支援制度があるが、継続性を支える（あるいは促す）ような制度は見当たらない。今回の調査においても、各事業主体へのアンケートやヒアリングにおいて、毎年の運営経費への補助を求める所が少なくなかったことから、今後そのような仕組みづくりが求められる。

但し、これまでの制度において初期費用のみの支援となっていたのは、単年度の会計制度の影響もあるが、初期費用の負担が最も大きいことからそれに対する支援が重要であり、その後の運営は自助努力で行うべきという考え方にあるものと考えられる。その一方で、そのような制度であるが故に運営費までは賄えても5年後等に控える設備更新の費用までは捻出できず、設備の切れ目が事業の切れ目となっていることも否定できない。

事業継続性を重視した補助とするためには、単年度での初期費用の一括補助ではなく、初期費用と運営費用を合算したトータルコストに対する複数年度に分けた補助であることが理想的である。その際には、より継続性が促されるよう、年数が経過するに連れて交付される額が増加する傾斜配分のような仕組みづくりも検討に値する。

■事業計画の妥当性に応じた支援

継続性の担保には、そもそも事業計画において継続性が担保できるような資金計画を組むべきと言えばそれまでであり、現行制度においても事業企画書において一定程度費用計画を示すことになっているが、残念ながら精緻な費用シミュレーションが為されたような内容でないのが実態である。

特に当初5年間の費用面はある程度想定されているものの、それら費用の充当策に具体性が欠けることが少なくないことから、どのように費用を充当するのか、利用者の利用料と利用者数をどう想定し、それらが下回った場合はどのように補填するのか等の具体性を持った計画に対し補助していくことが必要である。具体性の程度に応じ、補助率や額を変える（あるいは、具体性のある事業については継続補助する）ようなことも一考に値する。

同様に、費用計画のみならず、運営体制の磐石さも事業継続においては重要なファクターであることから、この体制についても強固さの程度に応じた支援とすることも考えられる。