

上記図 2.5 において、A)を基本としつつも、結果的にB)と同様な枠組みとなる場合もある。例えば、公務員の退職に伴う自然減を前提として、一定の長期プログラムのもとに官から民への業務移管を図ることが公募上の前提となる場合などになる

何らかの手法、例えば職員の在籍出向や退職派遣などにより現在の企業職員を業務と共に選定される民間 PFI 事業者に移管できる制度的メカニズムが存在したと仮定した場合、手続き的には考慮すべき事項が複雑化する。例えば：

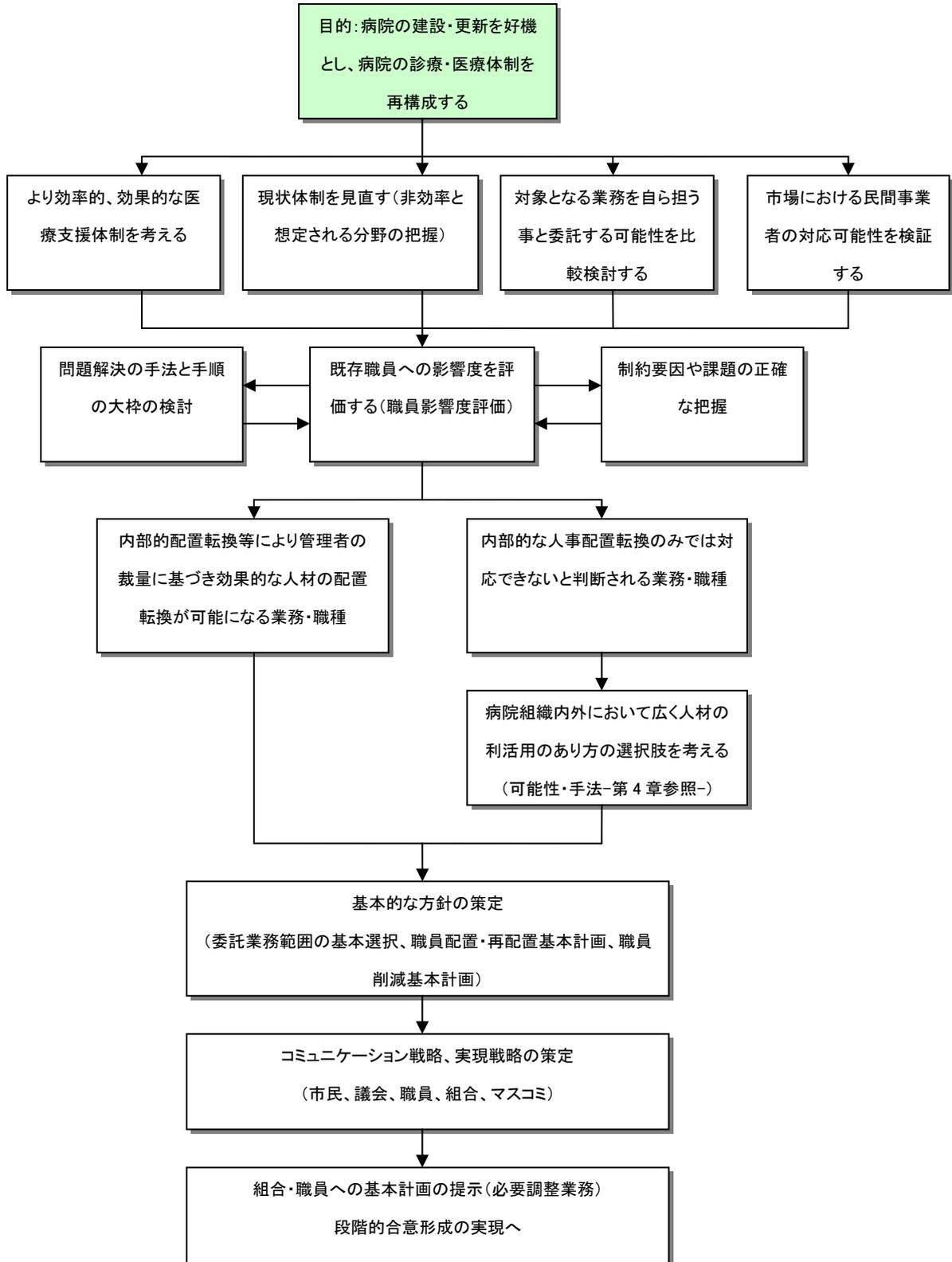
- ① 企業職員の数、資質、移籍の条件、処遇のあり方等が募集要項等あるいは何らかの手法で予め応募者に開示されない限り、応募者はその費用を自らの見積もりの中に考慮することはできず、かつまた運営に関わる自らの組織体制を提案することもできない。既存の企業職員の公的部門における処遇を無視して、移籍後の処遇を一方的に決めることは難しいためである。勿論、この場合、最低の条件を提示し、給与等の処遇の基本は PFI 事業者任せ、処遇等で差異が生じる場合には移籍する当該企業職員に地方公共団体が別枠で差額を補填するという考え方をとることもできる。あるいはこの補填を官民が分担しあうという考え方もありえよう。但し、一定組織内における差別のある給与体系の設定は人事政策上必ずしも好ましいものではないと共に、職員自身の意識や職場のチームワークや協働に好ましくない影響が生じる側面もある。
- ② 何らかの枠組みでPFI手法を活用して企業職員を出向、移籍せざるを得ない状況の場合には、この基本的な枠組みがルールとして存在しない限り、実務的には機能しない。公務員の身分を保持したまま民間PFI事業者に出向できるとしたならば、職員の処遇のあり方は管理者と民間PFI事業者との間で職員の処遇に係わる基本事項を取り決める包括的な協定が必要となる。移籍の場合には、企業職員が一旦退職し、民間PFI事業者により再雇用されるという形式となる為、雇用の枠組みの確保や労働条件・給与等の処遇等につき、一定の継続性と同等性が無い限り、当該職員や組合の合意を得ることは難しいと想定される為である<sup>31</sup>。
- ③ もし、公的部門から民間主体への職員の移籍に関し、一定のルールなり、合意が管理者と組合、職員の間で予め成立している場合には、この前提を公募上の一つの要件として、そ

<sup>31</sup> 英国において試みられているTUPEとは被雇用者の労働契約に係わる基本的権利を保護するためにEU指令に基き設けられた制度になり、(官民を問わず)業務の移管・移譲・譲渡に伴い、当該業務に従事していた職員の雇用契約をも、その基本的な処遇や雇用条件を変えずに譲渡するという制度になる。勿論英国の場合には公務員の身分保障という制度はなく、公務員も民間主体と同様に私人間の雇用契約に基づき業務に従事しているが為にかかる考えが存在するといってもよい。これが為労働者の権益を保護する労働法の体系は等しく公務員にも適用される(本報告書末「参考資料: 諸外国における公務員利活用と移籍などのあり方」を参照)。

の実現をPFI事業者を考えさせ、提案させることは不可能ではない。但し、公平性や競争を担保する枠組みが必要であると共に、一定のルールが利害関係者間で合意されていることが不可欠の要件になる。

下記図 2.6 は上記に述べた企画・構想段階において採られるべき論理手順をまとめたものである。勿論個別の病院の事情や病院の特殊性次第では、これら手続きは変わりうる可能性もあり、個別病院組織の課題や状況に応じて適切にその手順を考慮し、対応することが求められているともいえる。

図 2.6: 企画・構想段階において採られるべき論理手順



## 2.3 実施段階における手順と考慮必要事項：

実施段階における手順に関しては①公務員処遇に係わる方針と合意形成が、実施方針・公募の前の段階で存在する場合と、②これら問題がPFIの実施過程において平行的に処理される場合とでは考慮すべき事項は異なってくる。また①の状況であっても①募集要綱段階で基本的方向性が確定しているのみで詳細は未確定の場合もあれば、②調達手続きの過程で段階的に実現していく場合、あるいは③対象となりうる民間事業者の立場次第では前提が変化してしまう場合など<sup>32</sup>もありうることになる。

この段階で考慮すべき基本的な考えは下記の通りである。

- (ア) 民間 PFI 事業者が負担する費用を構成する項目は予め公募の前提とし、提案価格の中にこれを反映せしめて、PFI 事業契約の中で負担のあり方を定めることが必要となる。後日費用問題が生じてきた場合には係争の対象になりやすく、金銭面に影響のある前提条件や取り決めは予めこれらを定めておく必要がある。これは職員の利活用や移籍に絡んで、直接的・間接的に民間 PFI 事業者にとり価格やリスクの変動をもたらさうする全ての事由を含む。
- (イ) 何らかの形で既存の企業職員が民間PFI事業者に移籍する仕組みを前提とする場合においては、管理者の係わりかた次第では一定の契約上の枠組みが必要になる(例えば出向、移籍などで被雇用者たる企業職員の労働慣行・労働条件が変わりうる場合など)。自由な環境で民間PFI事業者が移管の対象となる職員の処遇を決定するという事態は想定しにくい。公的部門内で職員問題を解決する場合には不要となるが、民間PFI事業者が関与しうる場合で費用や業務遂行に影響がありうる場合には契約的な取り決めの対象になることがある。契約時点にて詳細を詰めきれない場合には金銭面も含めて大枠を定め、後日詳細を調整するという考え方もとることができるが、曖昧な取り決めでは後日問題が生じる可能性も高い。

またこの場合の手順等は下記の通りである。

### 1. PFI実施の枠組みの胎動：

実施方針、募集要項、業務要求水準書、契約書案などの検討と策定により、PFI の枠組みが胎動する。競争の前提を明確にし、民間主体の所掌範囲、責任分担等を明らかにすることがこの段階における要点になる。

### 2. 業務の移管・職員の再配置・移籍等に関する実施計画の策定：

民間委託に伴う業務上のインターフェース(相互の作業手順や取り合い、責任の取り方など)

<sup>32</sup> 例えば、公的主体側の人員配置や、組織上の問題を理由として、公募過程で業務所掌や業務遂行の前提を変えざるを得ない状況が発生し、これに民間事業者が対応できず、やむを得ず、業務範囲を変更せざるを得ないような状況などである。

を把握し、如何なる課題がありうるかを検討し、問題がリンクする場合には、上記官民役割分担、所掌範囲設定等に反映する<sup>33</sup>。また協定のあり方を検証し 1) 民間の所掌・責任に伴う業務に係わるリスクと費用を民間主体が算定できるようにする、2) 病院組織や職員の再配置・移籍・協働のあり方を検証し、大枠としての手順・枠組みを決め、必要な場合、約定規定に考え方を盛り込む(一般的に業務移管に伴うスムーズな手順などは民間事業者が病院組織の実態を見させて、評価させ、これを提案の中に織り込ませ、調整する手順の方が好ましく、管理者が一方的にこれを定めるのは好ましくない。作業内容や手順の費用的負担が後日問題となりうるからである。もちろんそのあり方に関しては、病院組織内部においてその実効性や妥当性が検証されることが前提になる)。

### 3. 契約の枠組みへの統合化:

官民の基本的な権利義務関係の大枠を契約規定とすることが目的となる。業務移管のあり方や既存の企業職員が何らかの手法で民間主体に移管・移籍する場合には、その手続きや条件などは民間 PFI 事業者との包括的な契約条件の一部を構成することになる。特に、移管手続き、業務遂行のあり方、処遇等の条件などが課題となる。

### 4. 業務移管実務要綱の策定:

契約は大枠の条件や費用を決定するが、これに伴い、実務上の業務の移管事務手続き、業務遂行の詳細要綱や指示命令系統や業務モニター等は、契約後施設の整備段階において詳細実務の在り方を官民双方の協議により一定の規律として取り決めることになる。既存の病院施設で病院機能が継続している場合には移管・移転実務要綱はフェーズ・イン計画として、一定の時間的余裕や業務の習熟度に必要となる時間なども考慮にいれることが好ましい(単純な形で異なった組織との協働の枠組みができにくいためでもある)。尚、業務の習熟を図るために一部専門的な委託業務に関しては、施設の整備段階からこれを新たな民間 PFI 事業者(ないしはその協力企業)に委ね、段階的な習熟期間を経て、移行を実施するなどという考え方も存在する。

### 5. 業務・職員移管・移籍計画、再配置計画の実施:

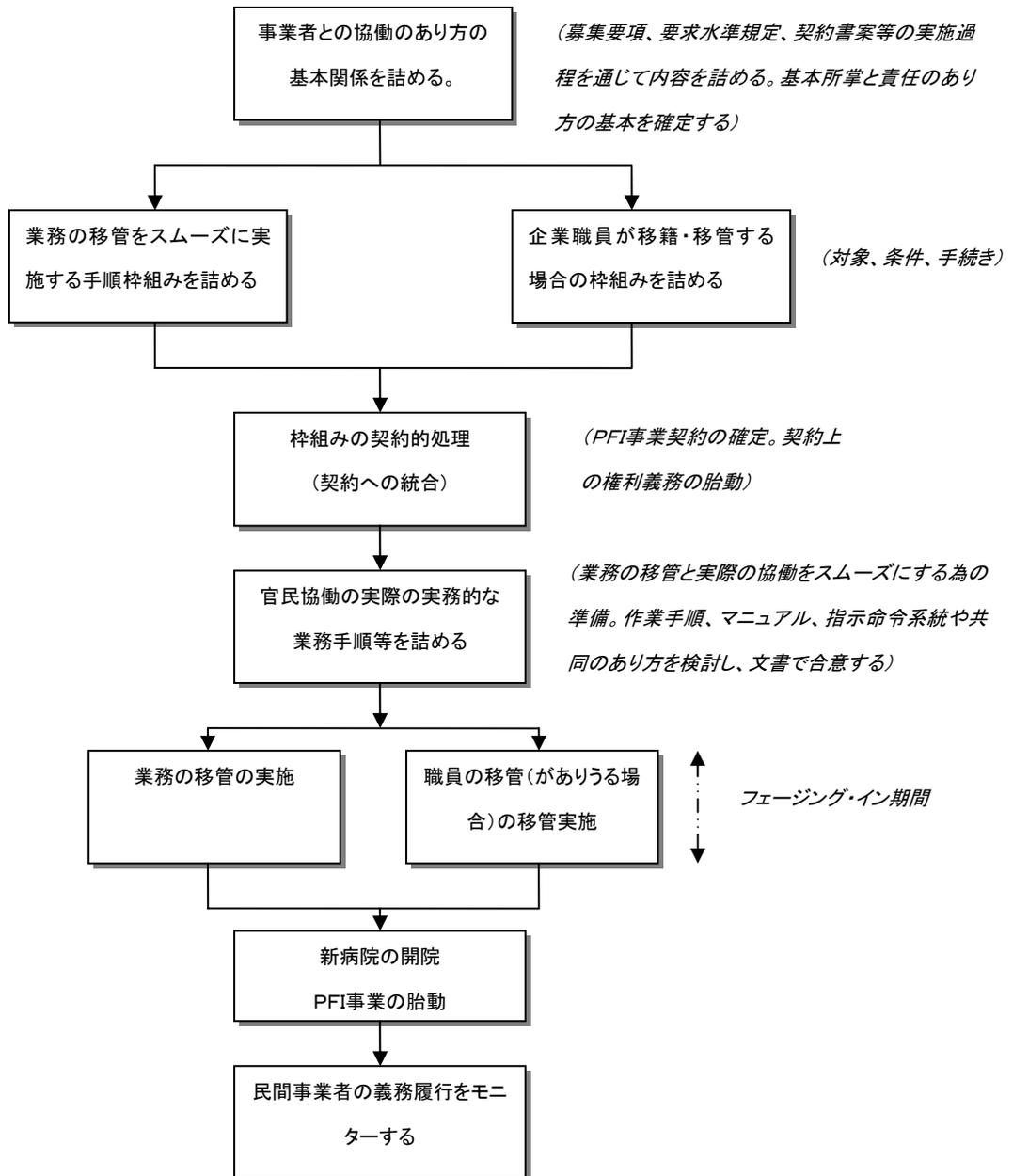
上記実務要綱・計画に基づき、業務の移管、職員の再配置・移管・移籍などを一定期間内に実施する。一定の予め定められた期間(コミッショニング期間)を設け、この中で段階的に訓練や練習をこなし、実施を図るという考え方も存在する。

---

<sup>33</sup> 業務のセグメントのみの事象としてかかる課題が発生することがある。例えば検査業務は従来院内処理していたが、ランチ・ラボを志向する、一部検査のみを残して、その他は一括外部委託するなどの場合で、検査技師の処遇と共に、一部業務は官民協働となったり、病院の既存の体制の中に民間事業者の参加が要求される様な場合になる。かかる場合には業務手順や、リスクの分担、実際の作業指示のあり方等の大枠を予め検討し、公募等の条件の要素とせざるを得ないことになる。

下記図 2.7 は実施段階におけるこれら手順の考え方を概念的に図示したものである。

図 2.7: 実施段階における手順の考え方



**【ポイント】**

- ✚ 実践段階における要点は手順と時間をコントロールすることにある(一定の枠組みと方針が固定している場合、手順と時間がコントロールできなければ、結局費用がかかり、VFMが減少するからである)。
- ✚ 業務・職員等の移管手続き(フェージング・イン)は①手順と内容に係わる周到的配慮と検討、②業務の継続性の確保と患者にとってのシームレスな移管手続きとその実践が重要なポイントとなる。

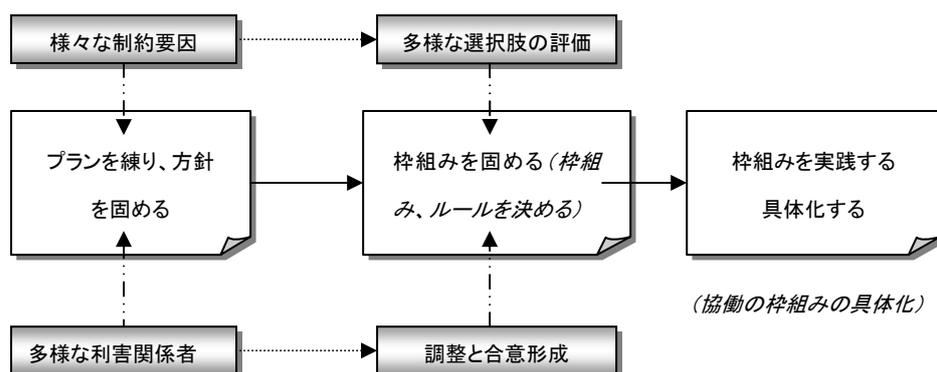
## 2.4 PFI 全体プロセスにおける職員処遇問題の位置づけ：

PFI の全体手順の中で職員処遇が課題になる場合の考慮されるべき基本的な手順は単純で、計画(プラン)を練り、枠組みを固め、この枠組みを実現するという原則になる。一見単純なこの考え方が複雑となるのは、個別の手順が多様な制約要因や利害関係者との複雑な関係を整理しない限り前へ進みにくいという状況があるからである。この場合の基本的な考え方の手順とは、

- ① まず大きな枠組みや考え方・方針を練ること、
  - ② その後これを肉付けし、選択肢を評価し、利害関係者との合意形成・調整を図りながら、詳細実施の枠組みを固めること、
  - ③ この枠組みの実践を図ること、
- になる。

この過程で多様な選択肢を評価し、かつ基本的な利害関係者との合意形成・調整を平行的に実現するというステップも必要になる。下記図 2.8 はこの関係を表したものである。

図 2.8： 基本的な考え方の手順

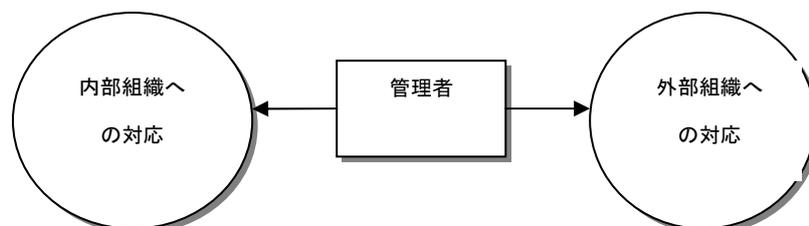


この場合、下記諸点に留意する必要がある。

- ① PFI の全体的な手順の中でどういう問題が生じてくるかを正確に理解した上で手順を踏んでいくことが必要となる。公務員の処遇が課題になる場合には全体の手順の中で多様な問題が派生的な問題としてでてくることを理解することが必要である。これを一つ一つ潰しながら、前へ進むことが重要になる。
- ② この場合、一つの要素の解決に時間をとられる場合には、前提となる全体計画への影響がでてきやすいことに留意する。時間がかかりうる要素に関しては、①予めこれを想定し、早めに対応し、問題の解決を図るか、②全体スケジュールへの影響をできる限り少なくしながら、手続きを進めるという配慮が必要となる。

- ③ 病院は継続的に存在しているため、職員全体のモラルやモチベーションを維持しながら、新しい業務のあり方や官民役割分担の枠組みを志向せざるを得ない。これが為に手続きの全般過程において関連する利害関係者の理解を得て、利害関係を調整する手続きが必須の要件となってくる。意思疎通やコミュニケーションのギャップが生まれると不信感を増大し、プランをうまく実行できなくなる。このためには、職員や組合の不安を払拭するために、各段階において、管理者が明確な考えや方針、進捗状況を開示することが必要になる。
- ④ また、問題が生じた場合には、焦点を絞り、速やかに課題を解決する努力が必要であり、問題を拡散させない配慮が実務上の作業をやりやすくする側面がある。連鎖的に一つの問題が他の問題をも生じさせる場合には、その解決には極度に時間がかかることもある。
- ⑤ この作業手順(ワーク・プロセス)は、管理者にとり、1)内部的な利害関係者との利害調整という内部対応と、2)PFI事業者(応札者・選定事業者)という外部者との対応とが、同時平行的に生じることを意味している。この内2)は、一定のスケジュールの枠組みの中で実施されることが基本となり、管理者はこの時間的枠組みの中で、内部組織を固めながら、外部との協調体制を構築していくという手順を踏むことになる。最終的には、これら二つの努力が収斂して、新たな病院組織の運営体制を構築することになる。

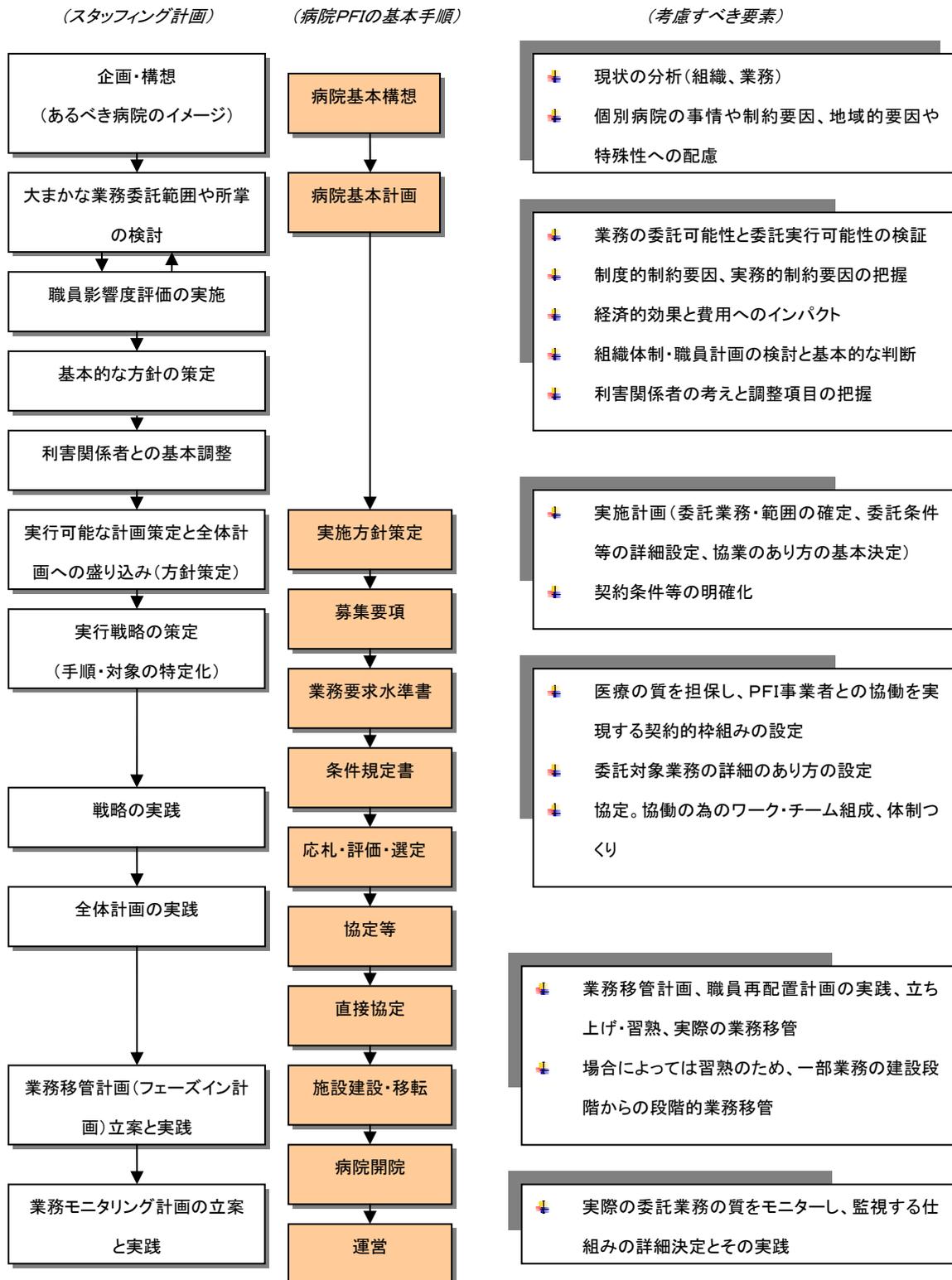
図 2.9: 必要となる内なる対応と外への対応



- ⑥ かかる状態を前提とする場合、一旦大きな方針を定めた後に、病院の組織体制や人事計画を変更したり、大きな枠組みの修正を図ることには、多大の労力を必要とする。また管理者の判断がぶれる場合、内部組織がまとまらなると共に、外部組織も動揺し、混乱をもたらさうることを理解する必要がある。

下記図 2.10 はPFIを実現する全体手順の中で職員の配置計画に如何なる課題が生じてくるか、またその際考慮すべき要素は何かを簡略して図示したものである。

図 2.10: 全体手順のあり方 (PFI全体プロセスの中で職員体制の課題が何処でどうでてくるかを理解する)



### 【ポイント】

- ✚ 人員計画や人員配置のあり方は病院の基本的な企画・構想段階での検討が最も重要な要素を占め、この段階で基本的な方針や考え方を定める。
- ✚ PFI に伴う民間委託の推進、最適な組織・職員体制、病院組織の効果的・合理的な運営はバラバラの事象ではないことを理解することが必要である。これら検討は一定の方針に基き同時平行的に進捗することになり、全体を鳥瞰し、バランスの取れた対応や考え方が必要となる。