

第6章 医療施設 PFI の企画・実践に際し考慮すべき事項

- 6.1 企画・構想、戦略の実践手法、職員の動機付けを維持しながら PFI を実践する手法：
- 6.2 公務員の利活用・移籍等に係わる実務的・制度的課題：
- 6.3 医療施設 PFI を更に充実させるために：

【要点】

- ✚ PFI の企画・構想・実践に際し、公務員処遇に係わる課題が生じた場合には考慮すべきは正確な状況の把握と的確な判断、緻密な影響度評価、行政府のトップの決断とリーダーシップ、慎重なコミュニケーション戦略等になる。
- ✚ 公務員たる企業職員の利活用・移籍に関しては現実的には様々な制度的制約要因、実務的障害等が存在し、管理者にとっての選択肢は限られる。社会的公正や企業職員にとっての公平性・公正さ・透明性を尊重しながらも、本来多様な選択肢の中で管理者と企業職員が多様な可能性を検討できる制度的枠組みが求められている。
- ✚ 職を確保し、雇用の安定化を図ることは地域社会にとっても重要で、この点を踏まえ、公的医療主体としての自治体立病院の合理化・業務効率化を推進すべきである。PFI はその為の重要なツールになる。

第6章 医療施設PFIの企画・実践に際し考慮すべき事項

6.1 企画・構想、戦略の実践手法、職員の動機付けを維持しながらPFIを実践する手法：

病院組織のあり方とその改革、これに伴う職員処遇に関する課題は、PFIを検討し、実践する場合、程度の差こそあれ、管理者等にとり、検討の対象とせざるを得ない必須の要素となる。この場合、下記諸点に留意しながら実際の手順を踏むことが重要になると考えられる。

- I. 意思決定に至る要素を如何に正確に把握し、管理者等による的確な判断ができるか否かが極めて重要になる(現状の正確な把握や病院が志向する目的・目標、実現の為の障害の正確な把握と対応策のあり方の認識などが主要な判断要素になる)。
- II. また一定の方向性を判断するためにも多様な選択肢が職員にとりあるいは組織にとり如何なる影響をもたらすかに関する正確な職員影響度評価が必要となる。管理者にとり、制約要因は多く、とりうる選択肢の幅の制限が存在するので、何が当該病院と当該地方公共団体にとり最も適切かを考えることが必要になる。
- III. 職員の職務を確保し、処遇の同等性を考慮しながらも、公的部門の内外で人材の利活用を図り、病院組織をどう合理化し、効率化し、組織としての持続可能性を保持するかは公立病院の経営・運営に際しては重要な選択肢になる。人材の利活用や移籍を前提として考慮することは忌避すべきことではない。
- IV. 明確な病院の業務改革への意思と実現への強いリーダーシップが管理者の長には求められ、この意志決定がぶれないことは実践の過程において極めて重要な要素になる。
- V. 重要となる利害関係者とのコミュニケーション戦略をどう構築するかは予めその戦略を検討し、慎重に実践することが必要になる(根回しも必要ではあろうが、伝統的な手法である根回し以上に、如何に情報を関連する利害関係者に開示しながら、情報のギャップ等から誤解が生じることを防ぐ配慮がより重要になる。この対象は職員・組合等の直接的利害関係者のみならず、一般市民、議会、場合によっては報道等も対象となる)。
- VI. 職員のモチベーションやモラルを常に高く維持する配慮が重要になる(企画・構想段階、実現過程、実施段階各々において重要な要素となり、職場のモラルが低下しうる場合には、病院の経営・運営行為そのものがおかしくなる)。これが為に、職員の処遇等の条件の変化に関しては細心の配慮が必要となる。

6.2 公務員の利活用・移籍等に関わる実務的・制度的課題：

PFI 手法を用いて公的医療施設の新たな施設整備や改築を図る場合、既存の職員を効果的に利活用したり、その移籍を推進することにより、公的医療施設自体の経営・運営の合理化に資することができる。多様な可能性が現行制度でも構築することができるが、現状では課題も多く、制度的・実務的な対応には今後とも考慮されるべき点が多い。例えば下記諸点等が考えられる。

(1) 必要となる一般論としての公務員人事制度改革と人事制度の弾力化：

I 硬直的な人事制度の弾力化：

公務員制度改革については多様な議論が進んでいるが、法制度化までには至っていないのが現実である。公務員の業績評価やその給与体系へのリンクは必ずしも実現されていない。年功序列制度と終身雇用の慣行は硬直的な賃金・給与制度を公的部門にもたらし、公的部門の組織としての経営・運営上の柔軟性を歪めている要素である。また労働条件の変更に關しては組合が強く反発する慣行が存在する。勿論これは自治体立病院だけの課題ではなく、公務員制度全般の課題ともなるが、業績評価や報酬体系が官民間で類似的になることにより官民間の交流への障害が少なくなるという事情がある。

II 現場レベルと管理組織における人事交流の必要性：

一般職としての職員の採用と公営企業の局による採用（特別職、技術職と呼称されることもある）については本来公務員としての差異も処遇の違いも無いが、現実には固定され、柔軟性が無く、一種の専門職と一般職の公的部門内の人事交流は活発ではない。現場と管理組織との人事交流を活性化させたり、現場レベルに管理運営のプロを配置するなど人事配置上の工夫や交流を活性化することにより、組織変革への柔軟な対応等もできるようになる。

III 公的部門と民間部門との労働規範の均一化の必要性：

社会全体に奉仕するという公務員の使命は優れて理論的、概念的な考えでもあり、一方では、地方公営企業等の場合には民間的な経営・運営手法を採用することがその本来の趣旨になっており、法が定める地方公務員のあり方と実際に業務に従事する企業職員のあり方の間には既に乖離が存在する。⁸⁵自治体立病院に奉職する地方公務員と民間病院に勤務

⁸⁵ 例えば公権力行使の側面は地方公共団体の担う医療行為にはない。医療という極めて公益性の高い倫理性の要求される行為は民間でも医療法人が実施しており、官民の差異は政策医療を担うか否かでしかなく、病院の

する従業員との間に業務としての差異は殆ど無いといってもよい。この場合、業績評価や報酬のあり方等に関しては公務員に対しても民間主体と類似的な規範を公務員制度改革の中で考慮し、実践することはむしろ自然な流れであると考えてもおかしくはない。職員の処遇に関する考え方が官と民で類似的である場合、官民の人事交流がより実現しやすい制度的環境になり、組織の経営・運営上の柔軟性が増すことになる。

(2) 公的医療施設に特有な人事組織や慣行の是正：

I 病院経営に関わる根本的課題是正の必要性：

現場主義に拘泥し、組織経営が効果的になされていない企業体が多いのが自治体立病院の一般的な事情になる。これは、管理者である地方公共団体と現場組織とが有機的に結合せず、現場に責任を委ねる構図となっていないことがその主な理由であり、これが費用管理や赤字の垂れ流しに鈍感な経営体質をもたらしている。かかる慣行を是正することがまず必要であり、経営資源と権限を病院組織にできる限り集中して統一化し、費用管理や経営の権限と責任を病院組織に委ねることが、合理化や効率化を促進することになる。

II 意思決定、合意形成のあり方、多様な利害関係者との調整を円滑に実施できる体制の必要性：

自治体立病院組織自体に明確な理念と目的性を付与させ、これに必要な予算と人事権のあり方を経営組織に付与することが本来の組織経営のあるべき貌になるが、人事は定員管理上、管理者たる地方公共団体が実質的に押さえ、予算も議会对策上地方公共団体がコントロールするという現在の図式は、自立的な組織経営とは相容れない側面がある。地方公営企業と地方公共団体のあり方は残念ながら、必ずしも効果的、効率的な関係にはなっておらず、地方公営企業としての本来の趣旨に立脚し、できる限り自律的な権限を病院組織に付与することが好ましいともいえる。

(3) 職員の流動化を促進するための合理的な施策や制度の必要性：

I 余剰公務員受け皿のあり方検討の必要性(公的部門内部での人材流動化と活用化)：

公的部門内で再配置等により既存の職員の利活用を図ることは理想的ではあるが、現実的には事務職以外の専門的な職種にこの手法を適用することには限界がある。単一地方公共団体のみではなく、例えば広域的に類似公的部門内における人材需給のギャップを把握し、

本質は官と民で同じと判断すべきであろう。

人材へのニーズを公的部門内で調整する統一的な受け皿を設けることができれば解決できる要素もある。この場合、各公的組織が抱える定員管理の考え方を合理的に是正できるメカニズムが前提となろう。あるいは状況次第では今後、公務員を対象としたアウトプACEMENT事業が民間分野で独自に発展しうる可能性もあり合理的な受け皿が市場において成立する可能性もゼロではない。

II 官民間における人材交流の活性化の必要性:

従来公的部門においては、公務の独自性や中立性を強調するあまり、人材の利活用において硬直的・閉鎖的になっている実態があり、官民の人的交流に関しても過度に厳格な規制・運用が行われてきた。事実、地方公共団体にとり官民間における人材交流は現行制度では様々な制約があり、地方公共団体の職員が公務員ないしは企業職員の身分を保持したまま、営利事業を営む民間事業者に出向ないしは雇用されることはほぼ不可能である⁸⁶。即ち、公務員の職位・身分を保持したまま職務専念義務を免除して、①民間へ出向する、②休職して民で雇用され、出向期間後は再度公務員に戻るあるいは民間に転籍する選択肢があるというメカニズムがない。一方公益性の強い主体への公務員の在籍出向は制度的に認められている。営利目的ではあるが、優れて公益性・公共性の強い側面を持つ事業を担う、例えばPFI事業を担う民間主体への公務員たる職員の在籍出向や休職出向の制度を設けることは必ずしも非合理的な考え方とは言えない(基本的賃金処遇・年金・退職金をそのままにしながら、公務員を民間企業へと出向させる制度を創出することにより、給与相当分の財政負担を減らすことも可能になる)。公務員の身分規定が実務上の障害となる場合、制度的な例外措置を図り、官民間の移動・交流を円滑に実施できることが公的医療施設の経営改善にも資することになると考えられる。またかかる選択肢が増えることにより、PFIの選択がよりたやすくなるという効果もある。このためには、公務員の職務専念義務等をはずし、処遇条件の同一性を何らかの形で担保するなどの制度的な措置が必要となる。

III 職員処遇条件継続のメカニズムやルール設定の必要性:

上記の場合、移籍の手法次第では給与・年金・退職金等の基本的処遇条件に関しては何らかの継続を図るメカニズムに配慮することも必要となると共に一定のルールがあつてしかる

⁸⁶ 人材の交流や流動化という側面では、現在地方公共団体において存在するのは自治体間の相互派遣、第三セクターへ等への出向、民間からの職員公募制、広域連合による人材の採用と派遣などがあるが、官民間の交流という意味では極めて限定的になる。一方、民間部門では、労働市場の流動化が進んでおり、職員の中途採用が重要な人事戦略になると共に、能力のある人材をタイミングよく組織に取り組み、組織を弾力的に組み替えることが実践されている。労働者側にも転職によるキャリアアップ志向が強く、企業における雇用関係は終身雇用から契約主義へと大きく変化し、人材の流動化は今後益々進むと想定されている。尚、官から民への人材交流のみならず、民間医療部門における医療経営のプロを公的医療主体が中途採用するなど民から官への人材交流も本来志向されるべき一つの考え方でもあろう。

べきであろう。官民に給与格差が存在し、給与条件が変わる場合には、給与の差額支給制度(官による一部補填、官民折半による補填)等の工夫も必要になる。休職の場合には退職・年金に限り在職期間として通算する特別措置も必要となろう。処遇面での不利益の解消方策は、例えば公務員と民間企業職員との身分の併有等により処遇に係わる様々な仕組みが繋がる試みが為されることが好ましいともいえる。

但し、仕組みのあり方次第では、新たな病院組織において継続して公務員の身分を保持する職員と公務員の身分を離れ民間事業者に移籍した元公務員が同一の職場で勤務したり、あるいは本来同等であるべきこれら多様な職種の労働者間で処遇面での差異が生じる場合もある。あるいは民間事業者に移籍した職員と同等の職を担う民間事業者固有の職員との間で処遇面での差異が生じることもありえよう。かかる事象を労働者の複層化と呼称するが、職場の規律が乱れたり、職員間におけるモラルを低下する要因にもなる事象であることに留意する必要がある。

(4) 公務員たる職員が移籍することを前提とした場合の合理的な処遇を考慮する必要性：

退職金制度や年金制度等のあり方などは公務員たる職員にとり、職を辞して民間に移籍する場合の重要な考慮要素になり、制度的な可能性を検討する価値は存在する。例えば下記側面などもあろう。

I 雇用保険制度：

わが国の制度では公務員は雇用保険の適用除外になっているため、例えば失業しても失業給付を受けることができない(退職手当は各地方公共団体が定める「退職手当条例」により規定され、支給される)。かかる事情により、一旦退職しても、次の就職までの生活資金が心配で思い切って退職できないという事例が存在し、人材の流動化の阻害要因となっているという指摘もある。

II 退職金制度：

退職金相当額が予め給与に含まれる年俸制を導入することができれば問題は解決しうるが、給与体系や給与の基本的な制度や慣行の変更が必要になると共に、一般社会の通念として適用可能かを検証する必要もある。公的組織において過員が生ずる場合の現在の地方公共団体における慣行はあくまでも職員個人の判断を促す早期退職勧奨と共に退職割増金を考慮し、条例措置でこれを定め、かつ予算上の財源の手当てを図ることによりこれを実施しているケースが過半である。財源に関し余裕がある地方公共団体の場合には退職者に対