

# オランダ地方自治体職場のワーク・ライフ・バランス

櫻井純理

## はじめに

本稿では、オランダの地方自治体職場において、ワーク・ライフ・バランス(以下、WLBと表記)の実現に資する政策がどのように推進されているかに関し、特に(1)賃金の決定方法、(2)労働時間制度を中心に論じていく。前者については、公共サービスセクターの労働者を組織する労働組合ABVAKABOに対する聞き取り調査、後者についてはユトレヒト州政府に対する聞き取り調査で得られた情報をベースとしている<sup>1</sup>。2つの調査は別時期に異なる目的で実施したもので、調査の焦点も異なっている。とはいえ、オランダにおけるWLB政策の特徴や意義を把握する上で、いずれからも貴重な示唆が得られるものと考えている。個別の論点ごとに、日本の地方自治体職場との比較をふまえて検討を加え、日本の自治体職場の改善にどのような示唆が得られるかを考察していきたい。

なお、本稿では「地方自治体」という用語を、オランダの場合は州(province)と基礎自治体(municipality)の総称、日本の場合には都道府県と市町村の総称として用いている。

## 1. 地方自治体に求められるWLB政策

### 1-1 オランダの地方自治

本稿の直接のテーマに入る前に、オランダと日本の地方自治(制度)の違いについて言及しておく必要があるだろう。まず、オランダの地方自治体は国とともに分権的統一国家を構成しており、日本の地方自治体と同様、自治体固有の事業と国から委託された事業を遂行している。2010年2月末現在、オランダには12の州と441の基礎自治体が存在する(CBS:オランダ中央統計局のデータによる)。

もともとは連合州であったことから、かつては州が最重要の行政組織であったが、現在の役割は、国と基礎自治体の中間的な位置づけにあって、広域的な課題への取り組みに限定されている。州が主に責任を持つ所管業務は都市計画、環境、交通、治水政策の領域である。日本の地方自治制度では警察や教育も都道府県の担当事業に含まれているが、オランダの場合、警察は国と市町村、教育(公立学校)は市町村の管轄となっている。また、医療サービスの実際の給付はほとんど民間機関によって担われており(国立大学附属機関を除く)、医療コストの個人帰属予算を管理・調整する仕事なども市町村が担っている。公共サービスの給付において民間委託が進展するとともに、地方自治制度において基礎自治体への分権化が進められているという点で、日本と同様の動向が見られる。

オランダ全体で州に雇用されている者の総数は約13万人で、市町村の雇用者数は185万6000人である(いずれも2005年、CBSのデータ)。日本の場合、「福祉関係を除く一般行政」に携わる職員の人数は、都道府県が約18万7500人、市町村が約38万4400人である(2009年、

総務省 2009 を参照)。また、日本の市町村職員数は福祉関係、教育、消防、公営企業等会計部門の合計で約 131 万 2400 人である<sup>2</sup>。上に述べたような担当職務の相違以外にも、日本における公営企業・独立行政法人等での雇用、臨時・非常勤職員の雇用があることから、公務員数に関する比較には慎重な検討が必要である。とはいえ、オランダの総人口が 1650 万人弱(2009 年)であることをふまれば、広域自治体(州・都道府県)の一般行政に関わる職員の人数は、日本のほうがかなり少ないと見てさしつかえないだろう。

## 1-2 ユトレヒト州の特徴と組織

調査で訪れたユトレヒト州は、オランダの国土全体のなかで中心部に位置しており、鉄道・道路など交通の要所である。12 州のなかで国土面積はもっとも小さいが、住民人口は約 121 万人(2009 年 1 月 1 日現在)と 5 番目に多い。また、住民 1 人あたりの GDP は 40315 ユーロ(=約 488 万円、2007 年)で、グローニンゲン州に次いで 2 番目の高さとなっている。

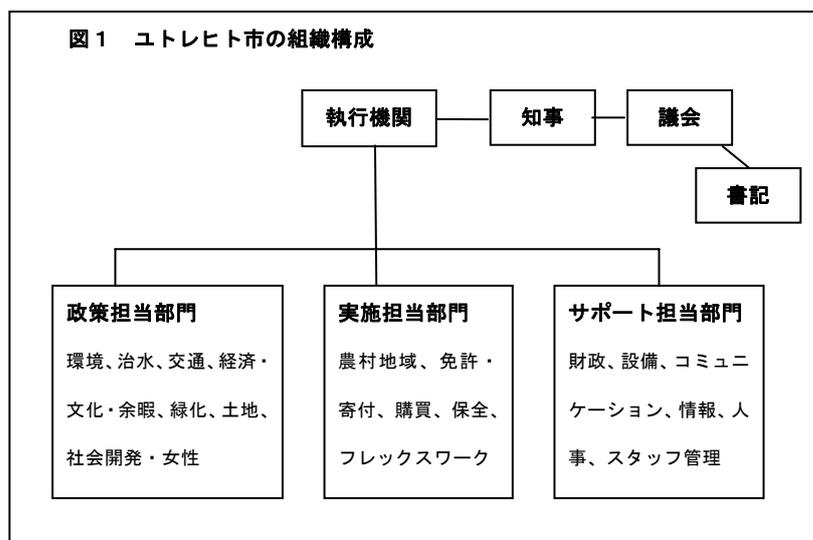


図1はユトレヒト州の組織構成を示したものである(Province Utrecht 2009 に基づき作成)。執行機関(Gedeputeerde Staten)を構成するのは、知事(女王弁務官=Commissaris van de Koningin)1 名、議員から選ばれた執行部委員(Gedeputeerden)6 名、および事務総長(Provinciesecretaris)1 名の合計 8 名である。議会(Provinciale Staten)は議長を務める知事を含めて 47 人で構成されている。この全体、すなわち知事を含めた執行機関と議会が、州政府の執行部にあたる。

職員の担当職務は政策部門、実施部門、サポート部門の3つに大別される。政策部門は州が管轄する領域の政策立案を行い、上述した都市計画や環境、交通、治水などに加え、経済・文化、法律などの各部門が設けられている。図1中央の実施部門とは、プロジェクトに対する補助金の支給や許認可業務、県道の工事管理、環境保護地帯の整備などの職務を行う部門である。そして、

サポート部門は人事や情報などの間接部門である。州の場合は、日本の公務員制度で言えば一般行政職にあたるホワイトカラー職員が大半を占めている。職員の総数は2009年1月現在、876人(フルタイム換算では764.4人)である。

### 1-3 地方自治体に求められるWLB政策

日本のWLB政策では、地方公共団体に対して、男女共同参画に関する計画の策定や次世代育成支援行動計画の策定を促している。男女共同参画計画の場合、都道府県には策定が義務づけられており、市町村には努力義務がある(男女共同参画社会基本法第14条)。また、次世代育成支援に関しては、次世代育成支援対策推進法が2003年に制定され(2008年改正)、その第8条および第9条で、市町村と都道府県は5年を1期とする行動計画を策定することが義務づけられた。

これに対して、オランダの州がWLB政策の推進に関して求められている役割は、都道府県に比べ限定的なものに留まる。オランダではWLB政策の立案や情報提供などの推進政策は国の責務となっていて、具体的な政策の実施は基礎自治体の役割とされている。たとえば、託児所の監督や託児費用の給付事務・給付の上乗せなどは、基礎自治体の事務である。州が責任を負うのは、職員の労働条件の改善などを通じたWLBの改善という点に限られる。そこで、以下では州職員の賃金制度や労働条件という観点に即して、検討を進めていきたい。

## 2. 均等待遇を目指す賃金制度の構築

ここで取り上げるのは、公共サービスセクターの賃金制度である。初めに、労働組合ABVAKABO(アブファカボ)でのインタビュー内容に基づき、賃金制度の大枠を見ていく。事例として、地方自治体職員とケアワーカー(医療・介護従事者)の賃金表を挙げる。

### 2-1 公共サービス労働組合(ABVAKABO)の特徴

初めに、ABVAKABOの概要と、公共サービス労組に関する日本との相違について触れておく。ABVAKABOは公共サービスに関わる労働者を広く組織しており、組合員数は約35万人である。現在の名称になったのは一般公務員労組ABVAとカトリック系公務員労組KABOが合併して以降のことだが、ルーツをたどれば110年の歴史を持つとのことである。

オランダにおける労働組合の全国組織にはFNV(約140万人)、CNV(プロテスタント系、約35万人)、MHP(専門職を組織)があり、ABVAKABOはFNVに加盟している。表1に示したように、傘下には様々なセクターの労働組合が所属している。このうち、最大のものはケアセクター(医療従事者と高齢者ケア、在宅ケア労働者)のZorgで、約10万人を占めている。次に大きなセクターがLO(地方自治体職員)である。TNT(郵政関係)、Nuts(ガス)、OMS(電力会社)などのセクターでは、すでに事業が民営化されているものの、ABVAKABO傘下に残っている。その他のセクターには、Rijk(国家公務員)、Welzijn(青少年ケア、コミュニティセンターなどの福祉関係)、Senioren(年金生活者)、UG(失業者と障害者)などがある。

**表 1 : ABVAKABO 傘下の労組**

Zorg (医療・介護労働者)
Welzijn (社会サービス労働者)
LO (地方自治体職員)
Rijk (国家政府職員)
O&O (教育・研究従事者)
TNT (郵便事業労働者)
Telecom (テレコム従事者)
WSW (不明)
Nuts (ガス事業従事者)
OMS (電力事業従事者)
Senioren (年金生活者)
UG (失業者と障害者)

組織率は全体では 25%程度である。セクター別に見ると、地方自治体職員では 40～45%と比較的高く、医療・介護セクター、福祉セクターは 10～15%と低い。また、郵政などの民営化部門では組織率がかなり低下している。組織全体の課題として、組合員の高齢化という問題(年齢層では 50-54 歳層が最多)も抱えている。

公務員の労働基本権は争議権も含めて国法で保障されており、具体的な労働条件は労使協約(CAO)によって決定される。協約の内容は、労働大臣の認可を通じて、セクター内すべての雇用主が守るべき労働基準としての拘束力を持つことになる。したがって、その内容は管理職を除いたセクター内の(非組合員も含めた)すべての労働者に適用される。フレックスワーカー(派遣、オンコール、有期労働者)の場合は、一部適用されない項目があるが、他の労働者と同じ労働条件の適用を義務づけている場合が多い。

労使交渉の内容は給与引上げ率、労働時間、休暇日数などの基本的な労働条件以外に、社内教育やローテーションのあり方などにも及ぶ。地方自治体職員の場合、賃金表は全国一律で共通である。有給休暇や産前・産後休暇の日数、組合活動の取り扱い(有給か否か)などについては、自治体ごとの交渉によって異なる。水島によると、公営企業の多くが民営化された影響を受けて、「労使交渉の場はむしろ分権化している」(水島 2009a, 208 ページ)という。つまり、労使交渉の単位がより現場に近い単位組織レベルにおりてきている。

労使間の交渉に関して日本と大きく異なるのが、別の労働組合連合の傘下にある組合と事前に話し合いをもち、要求を一本化した上で交渉にあたることである。公共サービスセクターの場合には、ABVAKABOのほかにCNV系労組と、高級看護師を組織するNU'91 がある。

## 2-2 地方自治体職員の給与システム

地方自治体職員の給与は職務等級と勤続年数によって決定されている。1～18 までの職務等級があり、職務 10 と 11 は2種類に分けられていることから、実際には合計 20 の等級がある。同じ等級に留まっている場合も、初任給(勤続年数レベル0)から11年目までは昇級があり、所得が上がっていく仕組みになっている。

職務等級の決定要素は以下の5つである。

- (1)知識労働か肉体労働か
- (2)それぞれの職種において、どのような学歴や資格が必要とされるか
- (3)その職務に就いてから自律的に仕事ができるようになるまで、どれだけの年月が必要か
- (4)その職務における役職者の失敗が行政にどれだけの損害を与えるか
- (5)部下に命令する立場にある者の場合、具体的・機能的な命令を実際に行う管理者であるか、あるいは公式上の管理者であるか

このそれぞれの評価項目について評価が行われ(点数化される)、加重スコアを計算することによって給与額が決定されている。

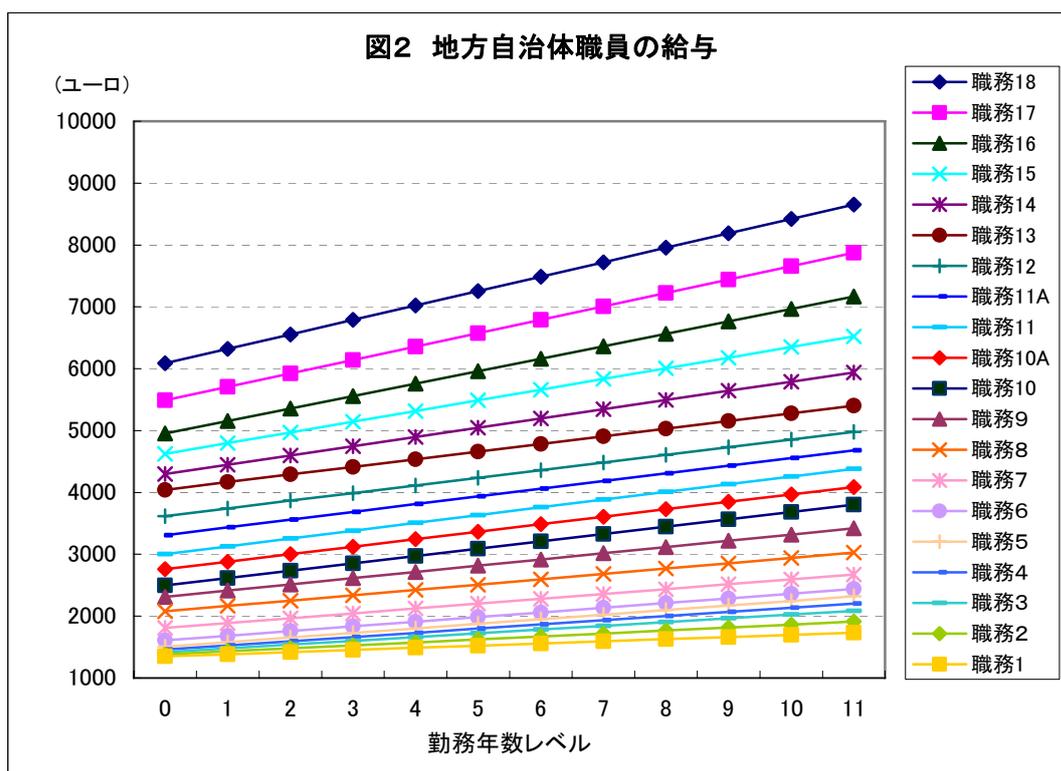


図2は2009年の給与表をグラフ化したものである。職務等級が低いほど賃金水準が低く、勤続年数の増加に伴う昇給幅も小さいことがわかる。実際のところ、どの等級にどのような人が含まれるのか、ABVAKABOに対する調査では具体的な話を聞くことができなかった。ただ、ユトレヒト州での聞き取りによれば、職務階級12以上が管理職であり、同州の場合はそれよりも少し下の職務等級10以上には所定外賃金が支給されないということだった。

なお、国家公務員の給与制度も18の職務等級制となっており、10年目まで勤続に伴う昇給がある(オランダ内務省HPよりアクセスできる)。海外職業訓練協会が紹介するオランダ内務省の資料によると、職務等級1の例として「郵便通信室や一般的な助手」、2は「一般事務職員」、6は「給与担当職員、部長秘書」、10は「マネジメント管理職員、情報管理関連職員」、11は「政策担当職員、広報担当責任者」、12は「上級政策担当者、局長秘書、上級プロジェクトリーダー」、18は「事務次官代理」などが挙げられている(海外職業訓練協会2008)。

賃金額の水準は図2でわかるように、職務等級によってかなり異なるが、CBSのデータによると、2005年時点の州職員の平均給与は3235ユーロ(=38万9900円、平均年齢44.8歳)、基礎自治体職員は2830ユーロ(=34万1077円、同44.1歳)となっている<sup>3</sup>。

オランダの地方自治体における給与システムを日本と比較した場合に、どのようなことが言えるだろうか。日本の地方自治体職員の給与に関しては、地方公務員法や自治法によって「職務給の原則」「条例主義」が規定されている。また、職員の給与は「生計費並びに他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない」と規定している。こうしたことから、賃金決定は、①生計費、②国の職員の給与、③他の地方公共団体職員の給与、④民間事業の従業者の給与、⑤その他の事情という5つの要素を勘案し、自治体ごとに条例で決めることとされている(自治労労働局編2006)。

実際の自治体職員の賃金は「職務職階制」で、8階級の職務等級制度になっているところが多い。1級の係員に始まり、多くの自治体では4級で係長、6級で課長、8級で部長という仕組みになっている。初任の格付けは学歴(程度)に対応した採用試験の区分によって決まり、その後は同じ等級の中で1年ごとに号俸が(標準で4号俸ずつ)上昇していく。上位等級への昇格要件として、級ごとの必要在級年数・必要経験年数が人事院規則によって定められている。こうしたことから、「職務給の原則」をうたっているものの、日本の地方公務員給与制度はその仕組み上、年齢給の要素が色濃いものである。

また、現実に年齢給を定着させたもうひとつの要因は、いわゆる「わたり」賃金の慣行である。係長以上のポスト不足によって上位等級へ昇格させられない場合、生計費保障が難しいということから、労使の話し合いを経て条例改正が行われ、昇格が可能な仕組みが作られてきた。現在では係長以上への昇格の際には昇任・昇格試験を実施している自治体が多く、人事評価を昇給に反映させる自治体も出てきているが、給与制度の基本的な枠組み、すなわち生活給ベースの制度であることは大きくは変わっていない。

この給与制度の大きな問題は、誰をどのような基準で上位等級へ昇格させるかについての基準が「在級年数」「経験年数」となっていることだ。勤続年数をベースとした給与システムは、女性に出産や育児を躊躇させる要因になるだろう。また、見た目上は性中立的な制度であっても、その制度が「生計費の保障」を重視して運用された場合には、女性職員に対する差別的な取り扱いを招くリスクを高めることになる。さらに、もう一つの問題は、この給与制度の対象が正規職員に限定されており、非正規職員との均等・均衡処遇が配慮されていないことである。日本の非正規職員(臨時・非常勤職員等)の問題については後に触れることとしたい。

上述したオランダの地方自治体職員の給与制度は、日本の制度に比べて、職務それ自体の難度やその遂行に必要な技術・知識の水準を反映したものとなっている<sup>4</sup>。とはいえ—日本の場合がそうであるように—制度が現実にもどう運用されているかについて、その実態を検証することが必要だろう。また、次項で述べるケアワーカーの給与決定要素と比べると、自治体職員の職務評価項目は少なく、その内容も抽象的なレベルに留まっているように思われる。たとえば、森ます美が分析しているイギリスの地方自治体の職務評価制度(LGJES)の場合は、自治体がカバーする多様な職務に共通して適用されるもので、評価項目はより具体的に13に分かれている(森2008)。

### 2-3 ケアワーカーの給与システム

続いて、ABVAKABOが組織する医療・介護従事者の給与制度を見ていく。次ページの表2に示したように、ここでも職務等級別に給与水準が定められており、そのなかで10年間は勤続年数に応じて給与が上がる仕組みになっている<sup>5</sup>。職務等級は12に分かれており、その決定要素には以下の8つがある。

- (1)知識、教育の水準
- (2)仕事の自律性
- (3)社会的スキルの高さ
- (4)リスクの大きさ
- (5)求められる表現力
- (6)身体的運動
- (7)注意と集中
- (8)感情的・心理的、および身体的なプレッシャーの大きさ

たとえば、職務等級1に含まれるのは掃除や庭仕事などの職務である(特に資格を持たない場合)。着替えやシャワーの手伝いなど、ケアの相手に直接接触れる仕事の場合は職務等級3~4に、看護師の資格を取ったジェネラル・ナースは職務等級11あたりに位置付けられる。看護師のなかでもインテンシブ・ケアの仕事であれば、さらに高い給与が得られる。また、看護部長や老人ホーム所長などの管理的な仕事に就けば、それだけ給与も高くなる。この賃金表は、同等の資格や職能、経験を有した人の「最低水準」として機能している面もあり、交渉次第では、労働市場の状況などに応じてより高い給与を得られる場合もある。

ABVAKABOによると、必要技能レベルや仕事の難度によって給与を決定するこのような仕組みがケアセクターに導入されたのは、約15年前のことである。伝統的にこのセクターで働く人には女性が多かったことから、低賃金の問題を抱えていた。そこで、国の政策として、資格給制度の導入が推進されたという。現在でも在宅ケア労働者の93%、病院労働者の81%、精神医療労働者の70%、障害者ケア労働者の82%は女性で、その多くがパートタイム労働者である(男女を合わせたケアワーカー全体の75%はパートタイム労働者)。同組合へのインタビューでは、この給与制度の導入によって「セクター全体の低賃金が解決された」と述べられている。しかし、上で見た自治体職員の平均給与(州は3235ユーロ、基礎自治体は2830ユーロ)と比較すると、全体にケア

表2 ケアワーカーの給与表

	給与額	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
3	1377.34	0											
4	1430.95	1	0										
5	1483.39	2	1	0									
6	1511.9	3	2	1	0								
7	1551.8	4	3	2	1	0							
8	1590.58	5	4	3	2		0						
9	1632.76	11	5	4	3	1							
10	1678.36	13	6	5	4	2	1	0					
11	1729.67		12	6	5	3							
12	1783.27		14	7	6	4	2	1	0				
13	1843.7			13	7	5	3						
14	1904.12			15	8	6	4	2	1				
15	1960.01				14	7	5	3					
16	2022.7				16	8	6	4	2	0			
17	2074.01					14	7	5	3				
18	2135.58					16	8	6	4	1			
19	2191.45						14	7	5				
20	2250.75						16	8	6	2			
21	2308.9							9	7	3	0		
22	2365.9								8	4			
23	2424.05								9	5	1		
24	2483.35								10	6			
25	2543.77									7	2		
26	2606.48									8		0	
27	2671.49									9	3		
28	2728.48									10	4	1	
29	2792.33										5		
30	2855.06										6	2	
31	2914.33										7		
32	2973.62										8	3	0
33	3036.33										9		
34	3099.05										10	4	1
35	3157.21											5	
36	3215.35											6	2
37	3282.62											7	
38	3351.04											8	3
39	3418.31											9	
40	3478.75											10	4
41													
42	3609.86												5
43													
44	3736.41												6
45	3792.3												7
46	3849.3												8
47	3908.59												9
48	3965.61												10

出所: ABVAKABO提供の資料に基づき、作成。

ワーカーの賃金は低水準にある。

男女間の賃金格差について、同組合では「一般的に同じ仕事でも女性の賃金が男性より低くなるのは、勤続年数の反映であると考えられる」としている。また、女性はパートタイムで働き続けられるよう、上位の等級に上がる可能性の低い仕事を自ら選ぶ傾向もあるという。この点はユトレヒト州の職員に対する聞き取りでも語られており、WLB政策の実効性を高める上では見逃せない論点である。

### 3. 働き方の多様化を促進する政策

#### 3-1 パートタイム労働者、女性労働者の増大

オランダの雇用者に占めるパートタイム労働者の比率(2005年)は、男性で22.6%、女性では75.1%にのぼる。パートタイム労働者とは週35時間未満の労働者を指し、文字通りの短時間労働者である。日本とは異なり、パートタイム労働者には賃金、休暇制度、社会保険の適用などにおいて、フルタイム労働者との均等待遇が法的に保障されている。自治体労働者においてもこの点はむろん同様である。

周知のとおり、オランダでは1980年代に高失業率・巨額の財政赤字・高インフレ率という「オランダ病」に陥ったことから、政労使の三者が一体となり、労働時間短縮を伴った雇用の創出・確保(ワークシェアリング)政策が推進されてきた。労働組合は1980年代半ばまではパートタイム労働の推進をリストラ政策とみなして反対してきたが、1986年頃には方針を転換し、女性労働者やパートタイム労働者の組織化に力を入れ始めた(水島2009a)。

		雇用形態		性別	
		フルタイム	パートタイム	男性	女性
州	1997	73.4	26.6	69.4	30.6
	2000	69.0	31.0	65.9	34.1
	2001	67.2	32.8	64.9	35.1
	2002	65.9	34.1	63.8	36.2
	2003	64.0	36.0	62.8	37.2
	2004	63.2	36.8	62.4	37.6
	2005	60.5	39.5	60.8	39.2
基礎自治体	1997	70.6	29.4	66.2	33.8
	2000	66.9	33.1	63.7	36.3
	2001	65.2	34.8	62.2	37.8
	2002	64.3	35.7	61.5	38.5
	2003	63.3	36.7	60.7	39.3
	2004	62.4	37.6	60.0	40.0
	2005	61.6	38.4	59.2	40.8

出所：CBS（オランダ統計局）

表3は、州と基礎自治体のそれぞれにおけるフルタイム・パートタイム労働者の比率、男女の比

率を示したものである。1997年以降のデータしか入手できなかったが、その時点との比較でも年々パートタイム労働者の比率が高まるとともに、女性労働者比率も上昇していることがわかる。州の場合、パートタイム比率は1997年の26.6%から2005年の39.5%へと約14ポイントも高くなり、女性労働者の割合も約3割から約4割へと増加している。

こうしたパートタイム労働者、女性労働者の増加はどのような政策を伴って実現されてきたものだろうか。以下では、ユトレヒト州の事例をもとに見ていこう。

### 3-2 労働時間・休暇制度

下の表4は、労働時間や休日・休暇に関する労働条件などについて、オランダと日本とを比較したものである。

表4 地方自治体職場の労働条件等の比較		
	オランダ	日本
<b>【労働時間】</b>		
週所定労働時間(協定)	36時間	37時間45分
年間労働時間(実態)	1519時間(2005年)	(不明)
<b>【休日・休暇】</b>		
有給休暇日数	22.5日(+23.5日)	20日
休暇の取得方法	時間単位可能(ユトレヒト州)	時間単位可能(大阪府)
産前・産後休暇	16週間(多くの場合、産前6週・産後10週)	産前8週・産後8週(大阪府)
両親休暇(育児休業)	出産時(4週間以内)に2日間の父親休暇。子どもが8歳に達するまで、両親1人につき週労働時間×26の休業(半日×52も可能)、3回まで分割可能。75%の所得補償。	子が3歳に達するまで・月単位可能(大阪府)。1歳までは共済からの育児休業給の支給あり。
育児部分休業・育児時間		部分休業は2時間まで、育児時間は60分～2時間・期間は1～3歳まで(大阪府と府内市町村)
長期ケア休暇(介護休暇)	1年につき、週労働時間の6倍まで	180日・給与60%補償(大阪府)
短期ケア休暇(看護休暇)	10日まで	5日まで・給与補償なし(大阪府)
<b>【女性と非正規雇用】</b>		
管理職に占める女性の比率	約33%(ユトレヒト州)	5.7%(都道府県平均)、5.2%(大阪府)
パートタイム労働者比率	39.5%(州全体)	27.6%(臨時・非常勤等職員・全国)
パートタイムのうち女性比率	64.9%(ユトレヒト州)	80.8%(同上)
出所:海外職業訓練協会2008(年間労働時間)、Provincie Utrecht 2008、自治体大阪府本部2008(大阪府と府内市町村に関するデータ)、内閣府男女共同参画局2009a、2009b(管理職に占める女性比率)、自治体2009b(日本の非正規職員に関するデータ)		

オランダの労働時間制度については、1996年の労働時間法改正で「使用者側は労使協議会(Work Council)もしくは労働者の代表と合意すれば、労働時間を変更できる」という規制緩和が導入されている。この改正により、労使協議によって労働日数や1日の労働時間を変更することが可能になった。SER(オランダ社会経済審議会)の報告によると、2004年時点で、雇用者全体の約67%で労働時間の変更が可能になっている。労働時間を変更できる雇用者の比率がもっとも高いのは(約80%)、公共部門と金融サービス部門である(Social-Economische Raad 2007、26-27ページ)。

ユトレヒト州での聞き取りによると、オランダ政府部門の所定労働時間は週36時間だが、実際には40時間働き、所定外労働にあたる4時間分を休暇日数の上乗せとして取得する人が多い。有給休暇日数を(+23.5日)と表記しているのは、こうした上乗せ分でフルタイム労働者なら年間に23.5日分の休暇が得られるという意味である。パートタイム労働者の場合も、勤務時間比に応

じて同様の休暇を取得することが可能である。

このような労働時間の取り扱いは、1980年代に失業率が高かったことから、とりわけ若年層の労働市場参入を促すためのワークシェアリング策として導入されたものである。労働者にとっては、税制上のメリットも存在する。すなわち、所定外労働の手当は所得税率が高いために、休日の上乗せとして取得するほうが得なのだという。

有給休暇の取得については、1年に1度、2週間(5日×2=10日)の休暇を取ることが義務づけられており、残りの日数分は自由に取得できる。時間単位での取得も可能である。休暇取得の申請は実際には1~2日前に行われており、業務に支障が生じそうな場合は、事前に職場内で調整が行われる。休暇は5年まで持ち越すことができるが、なるべく持ち越さずにその年に取得することが推奨されている。

産前・産後休暇や育児休暇について、公共サービスセクターの労使協議で法定以上の上乗せが行われているかどうかは、確認できなかった。上の表4では2001年の労働とケア法で規定された内容を記している。日本の育児休業にあたる「両親休暇」の所得補償は、政府職員の場合は75%で(民間セクターでは労働協約による)、税額免除の制度がある。オランダ全体で見ると、2005年の両親休暇の取得率は27%(母親は42%、父親は16%)と低く、その主因は所得補償が不十分であることと考えられている(Marijke Veldhoen et al. 2006、25ページ)。

表4に記していない制度として、オランダには2006年に導入されたライフコース貯蓄プラン制度があり、育児休業時に利用されている場合が多い。これは労働者が年収の一部(12%)までを「貯蓄」しておき、無休の休業期間の所得補償にあてる制度である。最大で年間給与の210%までの貯蓄が可能で、貯蓄分には非課税優遇措置がある(前田 2008 を参照)。ユトレヒト州でも育児休業時にこの制度がよく利用されている。つまり、それまでに貯蓄しておいた所得をこの期間にあて、有給の育児休業を取得するということである。

### 3-3 パートタイム労働者・女性労働者の地位

**表5 労働時間の分布(男女別、%)**

	女性	男性	合計
~24 時間	7.5	2.2	4.8
24~32 時間	20.3	3.8	11.9
32~40 時間	42.8	30.4	36.4
40 時間	29.4	63.6	46.9

出所：Provincie Utrecht 2008 に基づき、作成。

ユトレヒト州職員の労働時間別・男女別の分布を見ると(表5)、フルタイム労働者が男性の63.6%に対し、女性では29.4%と低い。しかし、女性のパートタイム労働者でも半数以上は32~

40 時間働いており、比較的労働時間の長い(フルタイムに近い)パートタイマーが多いことがわかる。パートタイム労働者の勤務パターンは週2日勤務、週3日勤務というように、勤務日数を減らしている場合が多いが、個人のニーズによって1日あたりの労働時間を4時間、6時間に減らしている場合もある。

長坂によると、オランダにおけるパートタイム労働は週約 32 時間を働く「大パートタイム」(たとえば週休3日)、週 20 時間程度の「ハーフタイム」、そして週 12 時間未満の「短時間パートタイム」(アルバイト的な労働)に分けられるという(長坂 2001、61 ページ)。この区分にあてはめると、ユトレヒト州の女性職員には大パートタイムがもっとも多く、続いてフルタイム労働者、ハーフタイム労働者が多くを占める構成になっている。オランダ政府は女性(パートタイム)の労働時間をより長くし、男性労働者の労働時間を短縮したいと考えており、その点でユトレヒト州のパートタイム労働は「相当高いレベルまで到達している」(州での聞き取り)と考えられている。

雇用形態の転換(フルタイム・パートタイムの選択)に関しては、2000 年に制定された労働時間調整法で、1 年以上雇用されている従業員に変更申請の権利が認められている。使用者は非常に深刻な問題が生じる場合(たとえば、代替要員の確保が非常に困難であるなど)にかぎり、申請を拒否することができる。ユトレヒト州の職員にも労働時間の変更を申請する権利が与えられているが、長時間化の場合は「その部門にそれだけの仕事と予算があることが必要」とされている。

次に、ユトレヒト州におけるパートタイム労働者や女性労働者の管理職への登用状況を示したのが、表6である。

職務等級	女性		男性		合計		FTE(※)	
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比		
なし	人数	8	40.0	12	60.0	20	100.0	17.1
	%	1.9		2.7		2.3		2.2
1～6	人数	77	57.0	58	43.0	135	100.0	114.2
	%	18.0		12.9		15.4		14.9
7～9	人数	105	54.4	88	45.6	193	100.0	170.9
	%	24.5		19.6		22.0		22.4
10～12	人数	207	46.4	239	53.6	446	100.0	386.9
	%	48.4		53.3		50.9		50.6
13～18	人数	31	37.8	51	62.2	82	100.0	75.3
	%	7.2		11.4		9.4		9.9
合計	人数	428	48.9	448	51.1	876	100.0	764.4
	%	100.0		100.0		100.0		100.0

出所: Province Utrecht 2007に基づき、作成。  
 ※FTEとはフルタイム労働者に換算した場合の人数を表している。

先述のように、職務等級 12 以上が管理職で、10 以上は所定外労働手当が支給されない等級にあたる。女性労働者全体のなかでは 10～12 等級が半数近く(48.4%)を占めており、続いて 7～9 等級の人が多く。男性労働者についてもこの構造に変わりはない。等級ランクごとの男女比

を見ると、大きな違いがあるのはもっとも高い 13～18 等級に占める比率であり、ここでは男性が 62.2%、女性が 37.8%となっている。10～12 等級は男性のほうが少し多く(53.6%)、それより下の 7～9等級、1～6等級は女性のほうが少し多いという状況である。

聞き取り調査の回答によると、実務のトップ層(ディレクター)4人のうち2名は女性で、その下の中間管理職(部門長クラス)では3分の1程度が女性である。表6でも、上位等級になるほど男性の比率が高くなっているものの、13～18 ランクでも女性が4割弱を占めている。これと比較すると、日本の地方自治体の場合、管理職に占める女性の比率はきわめて低い(表4参照)。内閣府の調べによると、女性が占める割合は、都道府県の課長担当職以上職員の場合は5.7%、市区町村の課長担当職以上職員では9.3%に留まっている(内閣府男女共同参画局 2009a、2009b)。オランダでは、少なくとも日本に比べ、女性労働者の管理職への登用ははるかに進んでいる。

オランダではパートタイム労働者の管理職登用も原則的に可能だが、上級管理職になると時間数の多いパートに限られるのが現状である。ユトレヒト州では、部門長クラスやその下の管理職(チームリーダー)のなかに、週4日勤務のパートタイム労働者が含まれている。日本では女性(正規)職員の管理職登用の遅れに加え、女性がその8割以上を占める臨時・非常勤職員等に対して、様々な差別的待遇が行われている。次節ではこの点を中心に、オランダの政策から得られる示唆について再検討し、本稿の考察を締めくくりたい。

#### 4. 考察—日本の地方自治体職場へのインプリケーション

##### 4-1 雇用形態の多様化と均等待遇

日本の地方自治体職場での WLB 政策推進を考える上で、オランダの政策から学ぶべき点の第1は、非正規職員に対する均等待遇の実現である。前節で見たオランダの地方自治体の諸政策において、労働時間制度の実態(たとえば40時間のフルタイム労働)や育児に関わる休業制度などの枠組み自体は、日本と比べてそれほど進んだものではない。ただし、こうした労働条件がパートタイム労働者に対しても平等に一制度によっては時間比例で一適用されていることが、日本との大きな相違点である。オランダの自治体職場のように、労働条件に関する平等取り扱いを伴った「多様化」であることが重要だ。

日本では急速に職員雇用の「多様化」が進展している。労働組合の調査によると、全国の地方自治体で雇用されている臨時・非常勤等職員の人数は2006年には39万人を超え、全職員に対する割合は26.4%にのぼっている(自治労2007)。1987年には12.0%、1997年には17.2%であったことから、この20年間ほどの間に急速に増加してきたことがわかる<sup>6</sup>。

同調査によると、こうした非正規職員の多くは1年以内の有期契約で雇用されているが、半数以上は契約更新によって1年以上働いている(勤続期間5年以上の職員が全体の17.7%)。賃金の支給形態を見ると、日給・時給が約3分の2、月給が約3分の1で、もっとも多いのは時給では800～900円、月給では14～16万円である。昇給制度のない人が90.7%、通勤費が支給されていない人も47.2%いる。さらに、社会保険等の適用については、労働組合員のなかには職員共

済組合(年金)や協会健保(元・政府管掌健保)・市町村健保等に加入している人もいるが、実態の全容は明らかではない。

こうした不安定・低賃金雇用の職員が急増していることは、「官製ワーキング・プア」の増加として問題視されている。また、臨時・非常勤等職員の80%以上が女性であることから、こうした非正規職員に対する差別的な処遇は、間接性差別にほかならない。日本の自治体職場においてWLBを推進するためには、まずもって、非正規職員に対する現在の処遇を見直すことが重要である。

異なる法の規定を根拠に雇用されている臨時・非常勤職員の現状(脚注6を参照のこと)を改善すべく、2004年には任期付職員、任期付短時間勤務職員が制度化された<sup>7</sup>。しかし、前者は公務員の定数管理に含まれることから、ほとんど活用されていない。後者について、大阪府内市町村では箕面市、枚方市、豊中市、東大阪市などで雇用が始まっているが、全国的に見れば例は少ない。これらの任期付職員においても、基本的に有期雇用であることには変わりなく、本来は一オランダの自治体のようにフルタイム・パートタイムという労働時間の区別以外に、雇用期間や処遇において差をつけるべきではない。自治体職員がライフステージに合わせて働き方を選べるようにするためには、地方公務員法改正を含めた、抜本的な制度改革を真剣に検討すべきではないだろうか。

#### 4-2 賃金制度

第2節で述べたように、日本の自治体職員の賃金制度は、基本的には年齢給で、属人的な性格の強いものとなっている。出産・育児期や親族に対する介護の必要性が生じたときに、雇用の中断(休業制度の利用)や短時間勤務を選びやすくするためにも、今後は職務の難度や重要性に応じた職務給の要素を強めることが望ましいと、筆者は考えている。また、上述したような有期雇用や短時間勤務の職員に対する均等待遇を実現するためにも、正規職員の給与制度を職務ベースのものに転換すべきである。上で見たオランダの地方公務員の給与制度のように、職務評価を基本として、そこに勤続年数を加味する方式は、比較的日本の職場にもなじみやすいのではないかとと思われる。

近年では、人事評価を導入し、なかには給与に反映する自治体も現れ始めている。評価を給与に反映することで、従来の給与制度がもたらしてきた歪み—たとえば「わたり」によって、通常は自動的に昇給できること—が見直されるのは、むしろ好ましいことだという見方もある。この点については労働組合の内部でも賛否両論で、多様な意見が存在している。筆者は、人事評価による給与の変動幅は抑制し、それよりも職務評価に基づいて給与制度の枠組み自体を見直すことで、分配の公正性を担保すべきだと考えている。また、人事評価制度を導入する際には、評価基準や運用方法の細部にわたり、労働組合が関与して決定されることが不可欠である。

各自治体の職員定数は条例によって定められており、多くの自治体が財政問題を抱えている以上、人件費の総額には限りがある。現行の「非正規職員」に対する劣悪な処遇を改善するためには、非正規職員の正規化と給与制度自体の見直しを同時に進める必要があるだろう。この面で、オランダの制度から学ぶべきことは多い。

#### 4-3 管理職への女性の登用

最後に、オランダと日本の大きな相違点として、前節で見た管理職の女性比率がある。公務員の場合、人事制度上は男女平等処遇が保障されているにもかかわらず、このような現実があるのはなぜか。おそらくは、「女性職員が管理職になることを望まない」ようにさせる原因が、職場のなかにあるからである。それは、現行の自治体管理職の職務自体の内容(特に、その「しんどさ」や責任の重さなど)、それと給与とのバランス、求められる労働時間などによって影響を受けるだろう。また、朴木が職員への聞き取り調査に基づいて指摘しているように、性別役割分業を是とするような職場の風土や雰囲気も、女性が職業に向かう意欲を減退させる要因となる(朴木 2006・2007)。

オランダは日本と同様、伝統的に女性(母親)が子どもを家庭で育て、老親を介護する役割を担ってきた社会である。現在でも、たとえば北欧諸国などと比べれば、保育所・託児所などの保育施設などの整備は遅れており、毎日保育施設を利用する親は少ないという(ユトレヒト州職員などへのインタビューに基づく)。こうした伝統の影響もあって、州の女性職員のなかにも、「仕事に人生を振り回されたくないという気持ちも持っていて、そんなに高いポジションでなくても十分に満足している人もいる」。また、「実務のトップ層と私を比べれば、1時間あたりの給与は私のほうがもらっていると思う。…(中略)…サラリーは向こうのほうがずっと高いかもしれないが、その仕事のために費やす時間のことを考えたら、それは得ではない」と、1人の女性職員は述べている。

日本(の自治体職場)でも、おそらくは同じような状況が存在しているのではないか。つまり、その社会で主流となっている管理職・エリート的な働き方、仕事を中心とした生活を強いられる働き方の見直しがなければ、様々な制度の改善もなかなか実を結ばないという面がある。それでも、オランダの自治体ではかなりの程度、女性の管理職登用が進んでいる。それはやはり、家庭生活とのバランスを重視する女性職員が、パートタイムであっても、ある程度の時間を真面目に働けば管理職として務められるような組織・職場づくりの工夫がなされているからだろう。

日本の自治体職場が女性やパートタイム労働者にとって、適度なWLBを実現しつつ働けるようにするためには、男性職員の主流的な働き方を問い直すことが必要であると思われる。すでに述べたような制度改革とあわせ、各職場における職務・職階ごとの労働時間の正確な把握や、男女ともに働きやすい職場の風土づくりなどの取り組みが求められている。

#### <参考文献>

海外職業訓練協会 2008、「オランダの雇用事情」

<http://www.global-hrd.jp/info/europe/netherlands/06labor.html>

総務省 2009、「平成 20 年地方公務員給与実態調査結果の概要」

自治体国際化協会 2005、『オランダの地方自治』

自治労(全日本自治団体労働組合)2006、『公共サービスへの誇りと現実の中から—自治労第 6 回組合員意識調査』

- 2007、「自治体における臨時・非常勤等職員の現状」  
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/01/dl/s0125-15c.pdf>
- 2009a、『自治体とともに支える非正規職員』
- 2009b、『「臨時・非常勤等職員の实態調査」報告(完全版)』  
<http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouiinnkai/32-rinsyoku.hijyokin/contents.htm>
- 自治労大阪府本部 2008、『2008 賃金・労働条件実態調査』
- 自治労労働局編 2006、『自治体労働者の賃金—その仕組みと問題点』自治労出版センター
- 内閣府男女共同参画局 2009a、「女性の政策・方針決定参画状況調べ」  
<http://www.gender.go.jp/research/sankakujokyo/2009/>
- 2009b、「都道府県別女性の参画マップ」  
[http://www.gender.go.jp/research/todoufukun/sankaku\\_map2009.pdf](http://www.gender.go.jp/research/todoufukun/sankaku_map2009.pdf)
- 長坂寿久 2001、「オランダ」財務省財務総合政策研究所『「経済の発展・衰退・再生に関する研究会」報告書』<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk051/zk051d.pdf>
- 朴木佳緒留 2006・2007「大規模自治体の職場のジェンダー問題」『神戸大学発達科学部研究紀要』第 13 巻第 2 号、第 14 巻第 2 号、『神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要』第 1 巻第 2 号
- 正木祐司、前田信彦 2003、「オランダにおける働き方の多様化とパートタイム労働」『大原社会問題研究所雑誌』No.535、1-13 ページ
- 水島治郎 2008、「脱生産主義的福祉国家の可能性—オランダの政策展開から」広井良典編『「環境と福祉」の統合—持続可能な福祉社会の実現に向けて』有斐閣、261-277 ページ
- 2009a、「オランダの労働運動」新川敏光、篠田徹編『労働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較』
- 2009b、「オランダにおける雇用・福祉政策と労働情勢」『北海道自治研究』No.481、2-12 ページ
- 前田信彦 2008、「職業生涯とワーク・ライフ・バランス—オランダにおけるライフコース貯蓄制度」『世界の労働』第 58 巻第 6 号、26-32 ページ
- 森ます美 2008、「イギリス公共部門における職務評価制度」『昭和女子大学女性文化研究所紀要』第 35 号、71-85 ページ
- 吉川富夫 2007、「地方公務員の給与決定システムの構造変化」武藤博巳編『自治体職員制度の設計』公人社、71-102 ページ。
- ABVAKABO 2007, *Onderhandelaarakkoord arbeidsvoorwaarden provincies 2007/2009*  
<http://www.abvakabofnv.nl/PDF/3944/23245/akkoord-cao-provincies.pdf>
- ABVAKABO 2008, *Collective Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies*.  
<http://www.abvakabofnv.nl/PDF/3944/23242/tekst-cao-provincies.pdf>
- Marijke Veldhoe, Anneke vand Doorne-Huiskes, Joop Schippers, Laura den Dulk and Tanja van der Lippe—Utrecht University, 2006, *National Report the Netherlands:*

*Socio-Economic Trends and Welfare Policies*, Universiteit Utrecht  
Ministry of Social Affairs and Employment 2009, *Work/Family Arrangements*.  
Provincie Utrecht 2008, *Sociaal Jaarverslag 2007*  
— 2009, *Over onze Organisatie januari 2009*  
Social-Economische Raad 2007, *Industrial Relations and the Adaptability of the Dutch Economy*.  
ABVAKABO ホームページ <http://www.abvakabofnv.nl/>  
オランダ州連合 (IPO: Interprovinciaal Overleg) ホームページ <http://www.ipo.nl/> および  
<http://www3.provincies.nl/>  
総務省ホームページ「地方公共団体の定員・給与の状況」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo.html)

---

<sup>1</sup> ABVAKABOに対する聞き取り調査は、「働く女性のための弁護団 (WILL) スウェーデン・オランダ訪問団」に参加し、実現したものである。調査は2009年9月25日に、George de Roos氏 (国際部、労使関係と社会保障担当) およびJanke Smit氏 (労使関係と社会保障担当) に対して実施した。また、ユトレヒト州職員への聞き取りは、文部科学省科学研究費研究 (研究代表者: 篠田武司) 「ワーク・ライフ・バランスの企業での実施に関する瑞・蘭・日の比較研究」の共同調査として、2009年2月16日、Josje Zwolsman氏 (人的資源アドバイザー) 他の4人に対して行った。

<sup>2</sup> 全地方自治体で約60万人と推定される、臨時・非常勤等の「非正規職員」が含まれていないことに留意が必要である。

<sup>3</sup> 日本の場合、全地方公共団体職員 (全職種) の平均給与月額 (2008年) は43万6608円である。一般行政職は42万5266円、技能労務職は38万3051円。平均給与月額とは、平均給料月額に月ごとに支払われる全手当 (時間外勤務手当も含む) の合計額である。(総務省2009)

<sup>4</sup> 日本の国家公務員制度の場合、職務の遂行に必要な免許 (たとえば医療職のエックス線技師など) の所有を経験年数に読み替える制度があるが、地方公務員の場合の一部 (たとえば福祉職) に留まる。

<sup>5</sup> ABVAKABO提供の資料に基づき作成。枠内の数字は資料に忠実に記したもののだが、たとえば16という数字が「勤務年数16年」を指すのかどうかについては確認できていない。

<sup>6</sup> こうした非正規職員の内訳でもっとも多いのは (地方公務員法第22条に基づく) 臨時職員で、約47.5%を占めている。また、都市部や都道府県で特に多く雇用されている、特別職と一般職の非常勤職員が、非正規職員全体のうち32.5%、16.5%を占める。それ以外では、任期付短時間職員が0.6%、育児休業代替職員が1.1%となっている。職種別では相談員 (92.6%)、学童指導員 (90.4%)、図書館 (62.7%)、保育士 (51.3%) などで非正規職員比率が高まっている。

<sup>7</sup> 地方公務員法及び地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律の一部を改正する法律 (平成16年法律第85号)。

※本稿は、文部科学省科学研究費研究報告書『ワーク・ライフ・バランスの企業での実施に関する瑞・蘭・日の比較研究』 (研究代表者・篠田武司) に掲載した「地方自治体職場のワーク・ライフ・バランス」に、必要な注釈・修正を加えたものである。