

生活保護ケースワーカーに対する 組織としてのストレスマネジメント — 分業、異動、人的サポート —

白 取 耕一郎

1 はじめに

心理的ストレスに起因する行政職員の休職などの問題が指摘されて久しいが、その実態は必ずしも十分に研究されてこなかった。特に多大な心理的ストレスにさらされているとされる日本の生活保護ケースワーカーについては研究が不十分である。

ストレスが労働者の健康に及ぼす悪影響は広く知られている。ストレスにはストレス（ストレスのもととなっているもの）とストレス反応（ストレスの結果生じる心身の不調）の2つの意味があり、ストレスによってストレス反応が生じる（川上ほか2012）。ストレスとストレス反応がどのようなものであるかは職種によって異なり、職場や個人によっても違う。それらを解明し、ストレス反応を軽減することは学術的にも実務的にも重要である。

日本の公的扶助制度である生活保護の業務を担う生活保護ケースワーカーは負担やストレスの多い職種と考えられてきたにもかかわらず、その負担についての科学的な知見は管見の限り十分に蓄積されてこなかった。また、どのように福祉事務所が生活保護ケースワーカーのストレスに対処してきたのか、またその効果はどのようなものかについては先行研究が一層少ない。

本稿の目的は、生活保護ケースワーカーが直面する困難を心理的ストレスなどの観点から多角的に明らかにし、何がストレス反応などを軽減させているのかを探索することである。

これまで、日本の生活保護ケースワーカーの職務上の負担については実態解明のための努力が積み重ねられてきており、基本的に生活保護ケースワーカーが負担の多い業種であることが前提とされ、また再発見されてきた（赤間ほか2014、小澤2017、森川ほか2006、

Takeda et al. 2005)。近年の大規模調査も基本的に同じ傾向を明らかにしているといえる（一般社団法人ソーシャルワーク教育学校連盟（2020）、一般財団法人日本総合研究所（2018、2020））。

しかし、たとえば他の職種と比較して本当にストレスが深刻なのかどうかについて十分なデータはない。職務ストレスなどの定量的な把握、およびそれらに影響を与えている要因の分析が求められる。また、上述のように、福祉事務所も組織として何らかの対処を行っていることは十分に推測できるため、その視点からの再検討は、今後の研究や実践に対して意義を持つものと考えられる。

本稿では、定性的手法と定量的手法からなる混合研究方法によって生活保護ケースワーカーのストレスなどを調査した。仕事のしかたが多様であると思われる4つの福祉事務所を選定し、各福祉事務所で生活保護ケースワーカー全員に「職務ストレス簡易調査票」を修正した調査票を配布し回答を依頼した。得られたデータの記述統計を先行研究のものと比較し、また多変量解析によって変数間の相関関係を分析した。さらに、各福祉事務所で、生活保護ケースワーカー10名程度、査察指導員・管理職など数名程度にインタビュー調査を実施した。体系的な混合研究方法による生活保護ケースワーカーの職務負担の研究は知る限りこれまでにない。

分析の結果、日本の生活保護ケースワーカーの心理的ストレスは、国際的に同様の仕事を担当している職員や、従来主張されてきたイメージよりも低くおさえられている可能性を見いだした。また、近年新たに導入されている「分業制」、日本に特有とも言われる生活保護ケースワーカーが数年で別の部署に異動していく人事制度を利用した「適任者」の配置、および職員が同じ仕事をしていることなどで促進されている福祉事務所内の「人的サポート」がその要因の一部となっているという仮説を提示した。

本稿においては、分業を特化と外注を合わせた業務分担として定義する。特化は生活保護ケースワーカー集団の内部で特定の仕事を特定のケースワーカーに集中させる業務分担であり、典型的には高齢担当などが該当する。場合によっては一時扶助の算定や収入認定も特化させうる。特化によって少なくとも一部の生活保護ケースワーカーの担当ケース数を増やすおそれがある。外注は生活保護ケースワーカー集団外へ仕事を任せる業務分担であり、典型的には会計年度任用職員への業務の割り振りなどが挙げられる。レセプト点検などが対象となる業務の例である。外注によっては原則として担当ケース数は減らないが、事務作業が減る。

統計分析においては、持ちケースにおける高齢者比率が高いほど仕事の量的負担が高い

ことがわかったが、これはインタビュー調査結果とも整合的である。従来、高齢者は就労支援を行わなくてよいことからケースワーカーの負担が低いとされ、それが高齢担当の持ちケース数を相対的に多くするという判断につながっていたが、本稿の発見はそれとは真逆である。

これらの知見は、職務ストレス研究への学術的な貢献のみならず、ストレス軽減策の充実という実務的な意義も持つといえる。

以下、本稿では、第2章で先行研究のレビューを行う。第3章では手法とデータについて述べる。第4章では定量的分析と定性的分析の結果を説明する。第5章では関連する議論を行う。第6章は結論である。

なお、より詳細な調査結果については、白取（2022）に掲載してある。

2 先行研究

日本の生活保護ケースワーカーについては、これまで、質的な困難（cf. 感情労働）、業務量の多さなどの面から、その負担の多さが示されてきており、近年も大規模な調査が行われている。

福祉事務所におけるバーン・アウト（燃え尽き）を定量的に調査し、その要因を検討した研究においては、生活保護業務に関わることによってバーン・アウトが増えること、生活保護ケースワーカーに対する社会的サポートが低いことが報告されている（Takeda et al., 2005）。

森川ほか（2006）は全国の全福祉事務所の各1名の生活保護ケースワーカーを対象にアンケート調査を実施し、4段階で業務負担感を回答してもらうと「非常に負担」が37.2%、「多少負担」が47.7%に上ることを示した。また負担感、業務量過多の認識、専門性不足の認識の相関関係を明らかにした。

赤間ほか（2014）は全国の福祉事務所から抽出した236施設を対象にアンケート調査を行い、労働時間や自己効力感とメンタルヘルスの相関関係を明らかにした。

小澤（2017）は新潟における福祉事務所においてアンケート調査を実施し、「希望の部署でなかった」「早く異動したい」などの現在の職場に対しての否定的な回答が多かったことを見いだした。

このほか、生活保護ケースワーカーについての大規模な調査がいくつか行われている

(一般社団法人ソーシャルワーク教育学校連盟 (2020)、一般財団法人日本総合研究所 (2018、2020))。

しかし、日本において、他の職種と比較して生活保護ケースワーカーの心理的ストレスなどが高いのかどうかを調べた研究は見当たらない。また、生活保護ケースワーカーの心理的ストレスなどの要因についても蓄積は乏しい。特に、行政学、中でも管理論的な視点からの、心理的ストレスなどに対してどのように組織的な対処がなされているかについての分析は発見できなかった。

他方、海外においては、ソーシャルワーカーなどの心理的ストレスについての研究は多く、何がその原因や緩和要因になっているのかについて知見の蓄積がある (Lambert et al., 2016, Lloyd et al., 2002, Van Heugten, 2011など)。近年イギリスにおいて行われた混合研究法による研究によれば、ソーシャルワーカーのストレスは全体として高いと考えられている (Ravalier et al., 2020)。

日本の生活保護ケースワーカーの心理的ストレスの要因や緩和要因を明らかにすることは、実務に対する理解を深めるのみならず、日本の研究と国際的な研究のギャップを埋める一助となることが期待される。

3 手法とデータ

3.1 混合研究法

本稿は定量的手法と定性的手法を組み合わせる混合研究法を採用する。CreswellとPlano Clarkは混合研究法を次のように定義している。

混合研究法 (Mixed methods research) とは、哲学的仮定と探求の研究手法をもった調査研究デザインである。研究方法論として、データ収集と分析の方向性、そして調査研究プロセスにおける多くのフェーズでの質的と量的アプローチの混合を導く哲学的仮定を前提とする。また、研究手法として、1つの研究、または順次的研究群での量的かつ質的データを集め、分析し、混合することに焦点をあてる。さらに、その中心的前提は、量的・質的アプローチをともに用いるほうが、どちらか一方だけを用いるよりもさらなる研究課題の理解を生むことである (Creswell and Plano Clark, 2007、邦訳：pp. 5 - 6)。

また、定量的手法と定性的手法の組み合わせ方としてはトライアングレーション（三角測量）デザインによる。トライアングレーションデザインでは量的データと質的データを同じトピックについて補足的に収集し、研究課題についてより深い理解を得ようとする（Creswell and Plano Clark, 2007）。

本稿では、全日本自治団体労働組合の協力を得て、なるべく仕事のしかたが多様であると思われる4つの福祉事務所を選定してもらい、各福祉事務所で調査を行った⁽¹⁾。

まず、生活保護ケースワーカー全員にアンケート調査を実施した。アンケート調査は「新職業性ストレス簡易調査票」を一部修正したものを使用した匿名のWEBアンケート形式とした。先行研究の調査結果と比較可能なデータを得ることを意図した。

また、各福祉事務所で、生活保護ケースワーカー10名程度、査察指導員・管理職など数名程度にインタビューを実施し、質的データを収集した。査察指導員・管理職へのインタビューは生活保護ケースワーカーの職務についての理解を深められるデータを得ることを目的として行った。

3.2 指標と質問項目

アンケート調査で採用した指標

「新職業性ストレス簡易調査票」は、労働者や職場のストレス要因やストレス反応の測定に用いられた「職業性ストレス簡易調査票」20尺度に22の新尺度を加えた調査票であり、平成21-23年度厚生労働科学研究費補助金（労働安全衛生総合研究事業）「労働者のメンタルヘルス不調の第一次予防の浸透手法に関する調査研究」（H21-労働一般-001）の研究成果である（川上ほか2012）。

本調査において採用した尺度と質問の例を挙げる。「仕事の量的負担」は、仕事の量が多いことや時間内に仕事を処理しきれないことによる業務負担を指す。「非常にたくさんの仕事をしなければならない」などの3問で測定する。以下の項目も含め、得点が1から4の間になるように、得点を足し合わせた後に質問の数で割る。また、回答は「そうだ」「まあそうだ」「ややちがう」「ちがう」などの4件法である。

「仕事の質的負担」は仕事で求められる注意集中の程度、知識、技術の高さなど質的な

(1) 調査日時は2020年11月から2021年3月にかけてである。インタビュー調査は説明文書を配布し同意を得た後、1人につき30分程度で実施した。アンケート調査についても説明文書を配布し、2週間程度の期間を設けて回収した。

業務負担である。「かなり注意を集中する必要がある」などの3問で測定する。

「仕事のコントロール」は仕事の内容や予定や手順などを自分で決められる程度である。「自分のペースで仕事ができる」などの3問で測定する。

「心理的ストレス」は「活気（のなさ）」「イライラ感」「疲労感」「不安感」「抑うつ感」の症状（それぞれ3～6問で測定）の合計である。

「査察指導員のサポート」「管理職のサポート」「同僚のサポート」「家族・友人のサポート」は、それぞれの関係者が話しかけやすく、頼りになり、相談にのってくれるなどの面からの支援である。「次の人たちはどのくらい気軽に話ができますか？」などの3問に、「査察指導員」「査察指導員ではない管理職」「同僚」「家族・友人」のそれぞれに対して、「非常に」「かなり」「多少」「全くない」の4件法で回答する。

「仕事満足度」は仕事に関する全般的な満足度であり、「仕事に満足だ」という項目に「満足」「まあ満足」「やや不満足」「不満足」の4件法で回答することで測定される。

「離職の意思」「異動の意思」はそれぞれ離職したい、異動したいと思っている程度であり、「あなたが現在の仕事に対して感じていることについておうかがいします。最もあてはまるものにチェックを付けてください」という質問の中で「離職したいと考えたことがある」「異動したいと考えたことがある」に、「当てはまる」「やや当てはまる」「やや当てはまらない」「当てはまらない」の4件法で回答する。これら2つの指標は新職業性ストレス簡易調査票にはなく、新たにつけ加えた項目である。

インタビュー調査で採用した質問項目

あらかじめ質問項目を設定し、場合によってはインタビュー어의回答を受けて追加的な質問を行う半構造化インタビューを実施した。

生活保護ケースワーカーに対しては「普段仕事で感じているストレス」を思いつく限り挙げてもらう、差し支えない範囲で「一番強かったストレス」を聞く、また「それらにどう対処したか」を尋ねることとした。

管理職などの生活保護ケースワーカー以外のインタビューーには「福祉事務所における仕事のしかた」についての詳細を尋ねた。

3.3 データ

本稿でのアンケート調査結果（有効回答率＝48.1%、配布158通、回収76通）を集計し

たものが下表である。

以下の各節では、大別して4つの分析を行う。第1に、記述統計を先行研究と比較する。

第2に、心理的ストレスなどの変数と相関している変数を見いだすために重回帰分析を行う。分析するソフトウェアとしてはStata 16.1を使用する。

第3に、インタビュー調査の結果から、ストレスサーと、組織において機能しているストレスマネジメントを探索する。

第4に、インタビュー結果を福祉事務所間で比較する。

第1の分析と第2の分析は定量的分析であり、第3の分析と第4の分析は定性的分析である。

表1) アンケート調査結果の記述統計

	N	平均	標準偏差	最小値	最大値
男性	76	0.82	0.39	0	1
年齢	76	36.83	12.16	22	63
CW経験年数	76	4.67	4.23	0	22
残業時間	76	9.53	11.87	0	50
担当ケース数	76	104.71	62.42	0	320
ケースの高齢者比率	71	0.47	0.30	0	1
社会福祉主事任用資格	76	0.62	0.49	0	1
社会福祉士	76	0.05	0.22	0	1
その他の資格	76	0.09	0.29	0	1
量的負担	76	1.87	0.54	1	3.33
質的負担	76	1.96	0.56	1	3.67
心理的ストレス	76	2.68	0.59	1.17	3.83
仕事のコントロール	76	2.85	0.70	1	4
査察指導員のサポート	76	3.01	0.78	1.33	4
管理職のサポート	76	2.68	0.70	1	4
同僚のサポート	76	3.08	0.61	1.67	4
家族・友人のサポート	76	3.16	0.72	1.33	4
仕事満足度	76	2.25	1.12	1	4
離職の意思	76	2.79	1.14	1	4
異動の意思	76	2.25	1.12	1	4

出典) 筆者作成

※ ケースの高齢者比率のみNが異なるのは、分業制により形式的に分母(担当ケース数)が0となるケースワーカーが欠損値となるため

4 分析結果

4.1 定量的分析：記述統計の先行研究との比較

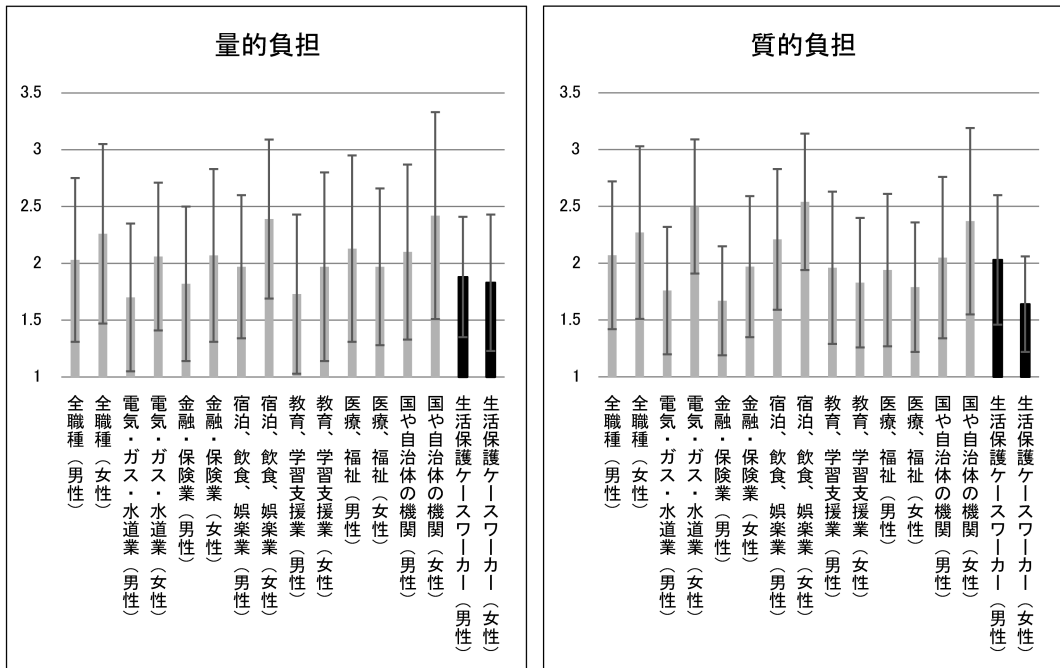
4.1.1 他の職種との比較

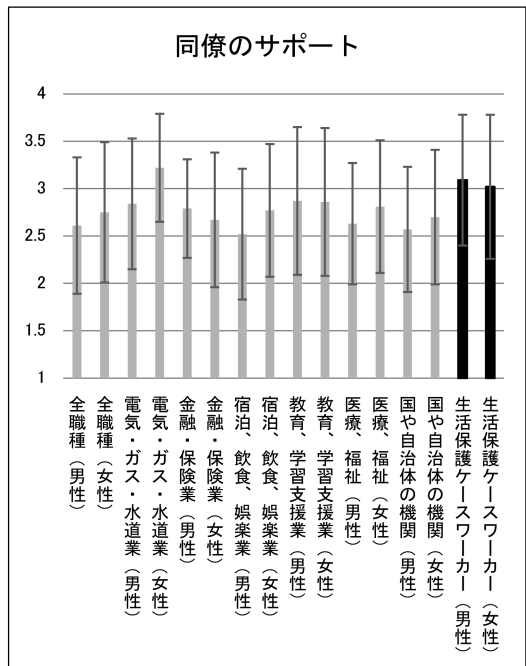
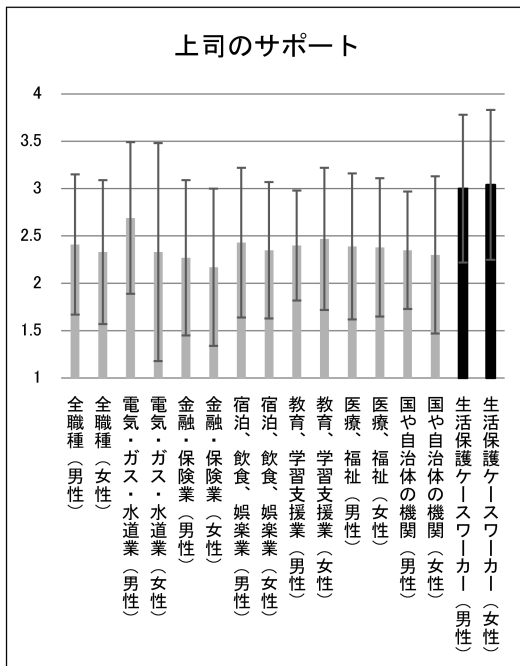
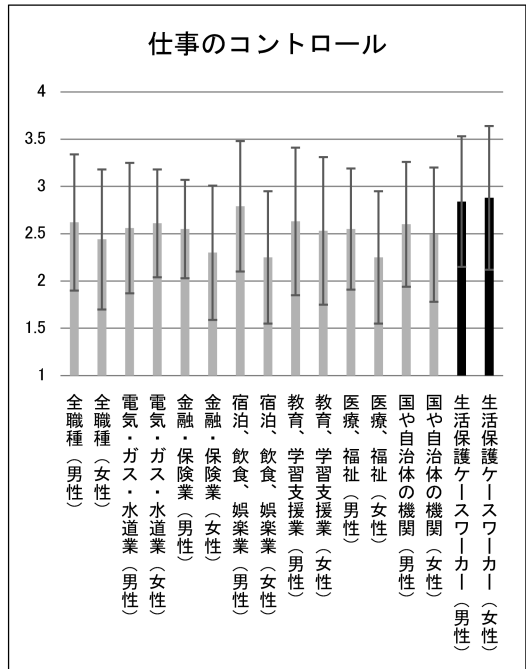
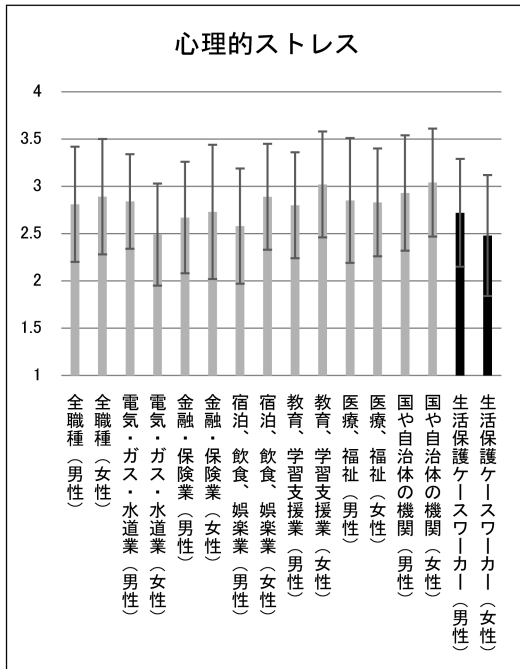
本項では、生活保護ケースワーカーに対して実施した調査と先行研究における他の職種のデータ（川上ほか2012、全国調査の標準版性別尺度平均）をグラフに示し比較する。

棒グラフは平均値を、エラーバーは標準偏差を示す。また、数値が高いほどよい状態であることを示す。

生活保護ケースワーカーというラベルがつけられている右端の黒い棒グラフが本稿の調査結果である。なお、「上司のサポート」は、生活保護ケースワーカーについては査察指導員のサポートである。

図1) 生活保護ケースワーカー調査と先行研究調査の比較





出典) 川上ほか (2012) および今回の調査データから筆者作成

他の職種と比較すると次のことが指摘できる。第1に、仕事のやり方を自分でコントロールできる程度は高いことである。この点は生活保護ケースワーカーが第一線職員として学術的に位置づけられてきたことと整合的である。

第2に、他の職種と比較して著しく心理的ストレスなどが高いとはいえないことである。ただし、女性ケースワーカーが高い質的負担を感じているとはいえそうではある。

第3に、上司・同僚のサポートはかなり手厚いことである。

4.1.2 先行研究との時間外労働時間の比較

生活保護ケースワーカーの時間外労働については、データ自体が希少である。

赤間ほか（2014）は、平均20.3時間（標準偏差9.7時間、N=506、有効回答率41.4%）という値を報告している。

これに対し、本調査では、平均9.53時間（標準偏差11.87時間、N=78、有効回答率41.8%）であり、やや少ない値が得られている。

これが意味するところについては5.2で考察する。

4.2 定量的分析：統計分析

本節では、どのような要因が心理的ストレスなどと相関があるのかを確かめるために重回帰分析を行った。縦の列に示されているのが従属変数であり、横の行に示されているのが独立変数である。また、福祉事務所ごとのダミー変数を入れて推定し、福祉事務所別にクラスター化したクラスターロバスト標準誤差を用いた。VIFで判断する限り多重共線性はないと考えられる。

量的負担（値が高いほど望ましい状態）を従属変数とする分析においては、担当ケース数について正の有意な係数、残業時間、ケースの高齢者比率、管理職のサポートについて負の有意な係数が得られた。すなわち、担当ケース数が多いと（効果はごくわずかだが）量的負担が少ないと感じる、残業時間、高齢担当ケースの割合が高い、管理職のサポートが高いと負担が多いと感じている傾向があるといえる。管理職のサポートはケースワーカーに量的負担がかかっているほど手厚くなると解釈しうる。

質的負担（値が高いほど望ましい状態）を従属変数とする分析においては有意な係数は得られなかった。

心理的ストレス（値が高いほど望ましい状態）を従属変数とする分析においては、男性

表2) 重回帰分析の結果

	従属変数		
	量的負担	質的負担	心理的ストレス
男性	0.36 (0.17)	0.50 (0.39)	0.49 (0.19) *
年齢	-0.01 (0.01)	-0.00 (0.01)	0.00 (0.01)
CW経験年数	-0.01 (0.01)	-0.03 (0.02)	-0.00 (0.02)
残業時間	-0.02 (0.00) ***	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.00) **
担当ケース数	0.00 (0.00) *	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
ケースの高齢者比率	-0.60 (0.14) **	-0.05 (0.24)	-0.53 (0.25)
社会福祉主事任用資格	0.02 (0.10)	0.38 (0.26)	0.10 (0.23)
社会福祉士	-0.56 (0.25)	0.38 (0.28)	0.47 (0.06) ***
その他の資格	0.04 (0.45)	-0.22 (0.39)	-0.05 (0.35)
査察指導員のサポート	0.11 (0.07)	0.01 (0.06)	-0.04 (0.19)
管理職のサポート	-0.13 (0.05) *	-0.16 (0.19)	-0.18 (0.18)
同僚のサポート	-0.06 (0.19)	-0.02 (0.18)	0.31 (0.36)
家族・友人のサポート	-0.03 (0.06)	0.05 (0.10)	-0.02 (0.05)
福祉事務所Bダミー	0.03 (0.04)	0.01 (0.23)	0.20 (0.14)
福祉事務所Cダミー	-0.10 (0.19)	0.02 (0.19)	-0.03 (0.18)
福祉事務所Dダミー	0.22 (0.06) **	0.05 (0.23)	0.30 (0.12) *
定数項	2.47 (0.45) **	2.24 (1.01)	1.97 (0.76) *
標本数	71	71	71
R ²	0.39	0.24	0.25

出典) 筆者作成

***は $p < 0.01$ 、**は $p < 0.05$ 、*は $p < 0.1$ 。括弧内はクラスターロバスト標準誤差。

であること、社会福祉士の資格を保持していることについて正の有意な係数、残業時間について負の有意な係数が得られた。心理的ストレスは、男性だと、また社会福祉士だと低く、残業が多いと高いことが示された。

離職の意思（値が低いほど離職したい）を従属変数とする分析においては、社会福祉主事任用資格、同僚のサポートについて正の有意な係数が得られた。社会福祉主事任用資格を持ち、同僚のサポートが強いと離職意思が低いことを示している。

異動の意思（値が低いほど異動したい）を従属変数とする分析においては有意な係数は得られなかった。

仕事満足度（値が高いほど望ましい状態）を従属変数とする分析においては、同僚のサポートについて正の有意な係数、CW経験年数について負の有意な係数が得られた。同僚のサポートが高いと仕事満足度が高く、ケースワーカーを長く経験していると仕事満足度が低いことになる。

表3) 重回帰分析の結果(続き)

	従属変数		
	離職の意思	異動の意思	仕事満足度
男性	0.55 (0.42)	0.26 (0.23)	-0.03 (0.24)
年齢	-0.04 (0.02)	-0.03 (0.02)	0.01 (0.01)
CW経験年数	0.03 (0.03)	0.07 (0.06)	-0.02 (0.01) *
残業時間	0.00 (0.01)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.01)
担当ケース数	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.01)	0.00 (0.00)
ケースの高齢者比率	-0.58 (0.32)	0.15 (0.85)	-0.66 (0.67)
社会福祉主事任用資格	0.80 (0.17) **	0.44 (0.21)	0.38 (0.28)
社会福祉士	0.31 (0.62)	-0.16 (0.53)	0.50 (0.28)
その他の資格	-0.63 (0.94)	-0.42 (0.52)	-0.83 (0.51)
査察指導員のサポート	-0.11 (0.32)	0.00 (0.30)	0.12 (0.20)
管理職のサポート	-0.32 (0.15)	-0.12 (0.22)	0.04 (0.27)
同僚のサポート	0.43 (0.11) **	0.66 (0.63)	0.77 (0.26) *
家族・友人のサポート	0.15 (0.21)	-0.21 (0.13)	-0.17 (0.07)
福祉事務所Bダミー	-1.15 (0.11) ***	-0.58 (0.38)	-0.22 (0.41)
福祉事務所Cダミー	0.57 (0.15) **	0.08 (0.48)	-0.14 (0.29)
福祉事務所Dダミー	0.21 (0.08) *	-0.38 (0.20)	0.13 (0.42)
定数項	3.01 (0.08) **	1.49 (1.28)	0.31 (1.10)
標本数	71	71	71
R ²	0.41	0.24	0.41

出典) 筆者作成

***は $p < 0.01$ 、**は $p < 0.05$ 、*は $p < 0.1$ 。括弧内はクラスターロバスト標準誤差。

4.3 定性的分析：職務についての分析

4.3.1 ストレッサー

インタビューで最も頻回に登場した日常的なストレッサーは特定のタイプの受給者との関係であった。以下、インタビュー어의発言をなるべくそのまま引用したが、誤解を招きうる表現のみ適当と思われる語句に書き改めた。

インタビューー44

やっぱり受給者で比較的威圧的な方、あと容姿が少し強面な方、そういう方からの要求、例えば次お仕事に行くんだけど、行くまでの間のガソリン代をみてくれないかとか、そういうような要求を強い口調で言われたときに、やはりストレス感じますね。

インタビュー25

仕事だとやっぱりいろんな方がいますから、電話での対応がちょっと私はストレスを感じる事がたまにありますね。その電話っていうのは、通常話してる分にはいいんですけども、よく新規の方、生保始まって間もない方とかが多いんですけど、いきなり何ていうんですかね、理不尽に怒鳴り散らしてくるだとか、そういったパターンっていうのは春先、担当替えが起きたときに多いです。

下記には女性であることが困難を深刻化させているという認識が示されている。

インタビュー2

それこそ一般の方からも罵倒されたりとか、無理難題を言われたりっていうことが、家族からもですね、多いので、非常にきついところがあります。（中略）

女性の一地区担当ケースワーカーだからそういう態度をしていたっていうところで、男性のある程度落ち着いて見える年齢の方の査察係長級と一緒にもう話を聞いてもらうってなると急に態度が変わるとか、っていうことはあると思います。

対人関係のほか、業務量もストレスになってる。

インタビュー38

それもやっぱり日中そういうの（受給者との何十分もかかる電話）で時間とられてしまって、対応で時間とられてしまって、やりたい事務ができないっていうのは。職場的には僕が思ったことと違っていうのも大分尊重してもらって、こういうふうに進めたいんですけど言うとアドバイスもあるからできるんですけど、こういう拘束とかでやりたい仕事ができないので、事務は多いし、対応もすごい多くて。やりたい事務にまで行けば……結構残業です、みたいなことはやっぱり。

最大のストレスについても、多くのケースワーカーは特定のタイプの受給者との関係を挙げた。

4.3.2 ストレスマネジメント：分業

分業制によって、1人の生活保護ケースワーカーに求められる知識が減少し、経験年数

の浅いうちからケースワークに専念できることが示唆された。

インタビュー13

資産の関係だったりとかっていうのも含めて、それぞれその専門的な知識が必要になるところもあると思うんで、やっぱりこういう形で分担とか分業していた方が一人一人の知識量とか、そういったものは比較的少なくてすむのかなって思うのは思っていますね。なのでできるんだったらこのままの体制を継続していった方がって思うのは思っていますね。

ただし、常に分業が心理的ストレスなどの負荷を減少させるわけではない。むしろ特定の職員の負担を増加させることもありうる。

インタビュー23

高齢のほうだけに過重負担をかけるっていう意味がわからないと思ってます。(中略) 亡くなりますよね。(中略) 用事があって電話して二、三回つながらなかつたら、ちょっと安否大丈夫だってことで行くことが多いですよって意外とその頻度が多くて、大抵は何でもないんですけど、それを結構ご親族に連絡を取ってっていう、事務とか手続きが出てくるので。(中略)

私も聞いた話でしかないんですけども、当初はかなり経験年数の長い職員を配置していたみたいです。

また、分業制によって生活保護ケースワーカーの知識水準が低下するおそれも指摘されている。分業制は、人事ローテーションの変化により、ケースワーカーの平均経験年数が減少しているのを補うという面がある可能性がある。

インタビュー20

(ケースワーカーの経験年数は) それぐらい(4～5年)の年数だったはずなんですよ。それでも短くなったんですよ。昔は20年選手も結構たくさんいたので。確かに、それだけベテランになるのに、もしかしたら時間もかかったのかもしれないですよ。これ全部やってた(分業制ではなかった)っていうことであれば。確かにこの方たち(会計年度任用職員)いかなかったら、もしかしたらもっと長くいないとうまく回らない

んじゃないですかね年数の浅い人ばかりだと。経験年数が少なく、平均少なくなってきた分、ケースワーカーの知識量というのはすごい落ちてきてるなっていう印象があるので、昔ならもっと周りに長い人がいてその人に聞きながらみんなやってたはずなのに。

(中略) こういうときはこの制度を使えばいいとか。何かシステムの使い方一つとってみても教えられる人がいないだとか。

4.3.3 ストレスマネジメント：人事異動

前節で述べたように、生活保護ケースワーカーとしての在籍年数は全般的にみて短くなっている可能性があるが、それにはストレスマネジメント的な側面もあるように推察される。

インタビューー28

期限があるっていうのがもう救いというかそれが全てですね。(退職まで生活保護ケースワーカーをしると言われたら) もうやめます。

インタビューー24

多分(昔に比べてケースワーカーの経験年数は短く) なってるなと思います。ケースワーカーの仕事結構ストレスかかるんで、あんまり長くいると潰れちゃう人が出てくると思います。

人事異動がストレスマネジメントの1つとして機能する理由に、生活保護ケースワーカーの仕事が向き不向きがはっきりしていることが挙げられる。長期間従事させれば全員が慣れる仕事ではないという。

インタビューー26

やっぱり受給者もいろいろなので、その対応でやられちゃう人もいますよね。向き不向きがもうはっきりした職場、仕事の内容だと思うんで、(中略) 駄目な人は多分駄目だと思います。

4.3.4 ストレスマネジメント：人的サポート

生活保護ケースワーカーの仕事の特徴は、同僚が同じ内容の仕事をしており、多くの場

合は上司も同じ経験をしていることである。その結果として、お互いにサポートをしやすい環境にあるといえそうである。

インタビューー33

人と話すのが一番楽になるっていうんですかね。（中略）ケースワーカーってみな仕事の内容自体は似たようなことやってるので、上司も含めて大体悩みを共有できるというのが、特に話をしやすい環境になっているのかなと。どれだけつらいのかわかるんで。

インタビューー43

私個人的には、今たまたまメンバーも優秀な方ばかりでね、なので仕事はしやすいし、うん。（中略）ワーカー同士はそれぞれ担当ケースをそれぞれ持ってるけども、お互いに同じ仕事して、同じ内容してるので、誰かが1週間休んでもすぐにお互いに補い合える部分があって。よその部署に行くと、いや、隣の人の担当の内容わからないから、この人来るまで対応できないとかね。

人的サポートは新人職員の成長に大きな役割を果たすこともある。査察指導員や同僚の役割は特に大きいようである。

インタビューー40

一応仕事ではさっき言ったように仲間がいたり話して、後、当時の上司が、もうほとんどマンツーマンのような状態で対応してくれました。電話とかも無理だったらかわってくれたりとか、家とかにも一緒に付いてきたりしてくれたので、すごいそこは頼りになりました。

プライベートでは、本当にもう疲れ果てて家帰ったらご飯も食わずに寝るっていうようなときもありましたね。

結構その頃は電話で怒鳴られてたので、外線が鳴るたびにちょっとびくつくっていうところまで。結構反射的にその人なんじゃないのかなっていうような感じで回線がちょっと嫌だっていうのがありましたね。（中略）そこ（上司のサポート）が一番大きかったですね。（中略）

なんかそういうところを経験したから今は全然そんな当時に比べたらストレスがないっていうか、なんかマックスを経験してって言ったらおかしいですけど。他の今起

こってる事案とかも、別にそんなことないかなって思えるようにもなった、ポジティブに捉えれば。

4.3.5 ケースワークの質

ベテランのケースワーカーやケースワーカー経験の長い査察指導員からは、ケースワークの質について示唆のある証言を聞くことができた。

インタビューー48

この人は、どんな悪態をつく困難ケースで、たとえ刺青があったとしても、この人が生活保護を受けざるを得ない、最低限のお金しかもらえない、これはこの人に責任はない、社会の責任であるというところまで達観できるまでにはね、10年ぐらいかかるかなと思います。僕でそうでした。

どんな人でも、そこまで行けるにはかなり結構な時間かかりますね。個人のこの人が悪い、悪態つくこの人が悪いから腹が立つ。そのために書類を何で書かなくてはいけないのか、腹が立ってストレスになる。

それでも、みじんの責任もない。実際はないと。なかなか僕が経験上、何百人かのケース知ってますけど、1人もいないですね。

そこまでわかるのは、なかなか経験がいますね。（中略）

いわゆるスティグマをほとんどの市民が持っている。そうじゃないよということをケースワーカーが言えないといけないんですね。

4.4 定性的分析：福祉事務所間の比較

本節ではインタビュー調査結果、そして補足的にアンケート調査結果を、福祉事務所間で比較する。各福祉事務所のデータ詳細は白取（2022）に掲載している。

特定のタイプの生活保護受給者がケースワーカーにとって強いストレスャーになっている。インタビュー全員が、受給者・親族への対応がストレスャーであるという趣旨のことを述べていた。最大のストレスを感じたエピソードでも、ほぼ全員が受給者・親族が関係したケースを挙げた。

また、分業制をとっている福祉事務所は担当ケース数が多くても残業が少なく、業務量の多さがストレスャーになると回答する傾向が弱かった。平均持ちケース数が90件以上を

超えるA～C福祉事務所を比較すると、平均残業時間は、平均持ちケース数が相対的に多いけれども分業制を導入しているA・B福祉事務所で少ない。また、「業務量の多さ」をストレスラーとして挙げるインタビューの割合も、C福祉事務所の半分以下である。ただし、平均持ちケース数が54.8と最も少ないD福祉事務所は、分業制を導入していないが、「業務量の多さ」がストレスラーであると回答したインタビューの割合が最も低い。

表4) 福祉事務所間の調査結果の比較

	分業制	平均持ち ケース数	平均 残業時間	特定の「受給者・親族」 がストレスラー (%)	「業務量の多さ」 がストレスラー (%)
A福祉 事務所	○	131.6	5.9	100.0	37.5
B福祉 事務所	○	98.5	6.6	100.0	25.0
C福祉 事務所	×	90.5	19.7	100.0	80.0
D福祉 事務所	×	54.8	10.2	100.0	20.0

出典) 筆者作成

5 議 論

5.1 組織としてのストレスマネジメント

定量的分析と定性的分析の双方を重ね合わせると、福祉事務所の組織としてのストレスマネジメントとして人事異動、人的サポート、分業の3つが浮上した。以下ではそれぞれについて論じる。

分業

分業は担当ケース数の増加などで重くなる生活保護ケースワーカーの負担を軽減するための現場発の工夫であると理解することができる。本論文ではその是非を論じる十分な材料はないが、特化と外注のどちらも生活保護ケースワーカーの知識を狭くし、ケースワー

クの質を低下させる危険性があることは指摘できる⁽²⁾。また、特化はむしろ一部のケースワーカーの負担を増やす可能性があり、公平な業務分担についての配慮が求められよう。

統計分析においては、持ちケースにおける高齢者比率が高いほど仕事の量的負担が高いことがわかったが、これはインタビュー調査結果とも整合的である。従来、高齢者は就労支援を行わなくてよいことからケースワーカーの負担が低いとされ、それが高齢担当の持ちケース数を相対的に多くするという判断につながっていたため、この点は労働環境を改善する上でも一定の貢献となると考えられる。

人事異動

従来、日本において特徴的にみられると思われる頻回な人事異動がソーシャルワーカーのプロフェッショナルリズムに悪影響を与えているとの指摘があった (Liu, 2016) が、インタビュー結果から示唆されたように、ストレスマネジメントという面ではメリットもあることが考えられる。また、アンケート調査結果の統計分析において、ケースワーカー経験年数が高いほど仕事満足度が低かったことから、人事異動の効用がある程度推測できる。

実際に、人事異動のメリットについて、日本の保健所に勤務する保健師において人事異動／転職・配置転換 (job transfer) が専門能力と正の相関にあることを報告した研究がある (Saeki et al., 2007)。また、台湾の看護師において人事異動と職務満足度・組織コミットメントが正の相関にあることを明らかにした論文がある (Ho, 2009)。

人的サポート

記述統計の他の職種との比較から、職場内での人的サポートは全体として高いのではないかと考えられる。その理由として、インタビュー調査結果にあったようにケースワーカーは基本的に同じ職務内容である点が考えられる。特に同僚のサポートが心理的ストレス、離職の意思、仕事満足度に望ましい方向で影響を与えている点は重回帰分析によっても明らかになった。

人的サポートが心理的ストレスなどを緩和するという点については、看守への人的サポートと職務ストレスの相関を明らかにした研究がある (Lambert, 2016)。

(2) イギリスにおいても、ソーシャルワークの「マクドナルド化」を指摘する研究がある (Dustin, 2016)。

その他

統計分析において、社会福祉士の資格、社会福祉主事任用資格がそれぞれ心理的ストレスおよび離職意思に望ましい効果を与えていたことから、ケースワークについての理解が心理的に何らかの効用を持つことが示唆された。他方、インタビュー調査ではこの結果を裏付ける証言は得られておらず、さらなる研究が必要である。

また、女性ケースワーカーが直面する対人的な困難についても注意が必要であることが、定性的分析、定量的分析の双方から示された。他方、被保護者の中に精神的な問題から女性ケースワーカーが対応することが望ましい人もいることがインタビュー調査から示唆されていることも指摘しておきたい。

5.2 残された研究課題

本稿の限界として、調査した福祉事務所の数の少なさが挙げられる。4つの福祉事務所で得られた調査結果のみをもって日本の生活保護ケースワーカーの負担について理解したということにはならない。継続的な調査が必要である。特に、後述のように、労働環境がよく、心理的ストレスなどが低い福祉事務所が選択された可能性に留意する必要がある。

また、分業制、人事異動の効果については統計学的に仮説検証したわけではなく、あくまで定性的分析から仮説が得られた段階にとどまる。

しかし、それらの点に注意して結果を解釈すれば、ここまで述べてきたような貢献の意義は失われないと考える。

また、あらためて発見された研究課題もあった。ケースワークの「量の充足」と「質の追求」が必ずしも両立しないことは実務的にも重要であろう。たとえば、1人の生活保護ケースワーカーに必要とされる知識量を抑える可能性を持つ分業制が、質的に望ましいケースワークに必ずしもつながるわけではない。ケースの全体像を把握していなかったり、知識水準が低下したりという事態を懸念する声があった。また、そもそも望ましいケースワークについての合意はないとの指摘もあった⁽³⁾。「望ましいケースワーク」のあり方をケースワーカーが自ら発見できるようにキャリアを積める体制をつくるにせよ、国として明確なビジョンを示し周知徹底するにせよ、現場やケースワーカー個人に責任を押し付

(3) 基本的に長年（10年など）のケースワーカー経験がある人からのみケースワークのありうる姿が聞けた。

けないことが重要であろう。

また、労働組合の活動が、エネルギー振り分けの裁量があるとされる第一線職員の労働環境などに影響を与えているという仮説が考えられる。前述のように、本調査では、厳密に比較はできないものの他の調査よりも全体的に生活保護ケースワーカーの負担感が少ない傾向が観察された。具体的には、たとえば心理的ストレスや残業時間である。この傾向が見いだされた1つの理由が、本稿の調査が労働組合がある自治体の福祉事務所を対象としていたことである可能性はある。堀場（2020）は6施設の職員18名のインタビュー調査から、堀場（2021）は施設20か所のアンケート調査から、労働組合があることによって労働者の権利が守られたり不安・悩みが減ったりする可能性を指摘した。生活保護ケースワーカーのように仕事のしかたの裁量が大きい職場ほど、労働組合のもたらす効果が大きい可能性がある。この点は今後の研究課題としたい。

最後に、実務との連携を課題として挙げる。国際的な行政学においては組織開発（Organizational Development）という研究分野があり、アクションリサーチによって組織文化の変化に対処し、変化を起こす試みが行われている（Carnevale, 2018）。アクションリサーチは実践と研究を相補的に進める技法であり、両者は緊密な連携の下、現実社会の問題を改善していく。実務家は研究の単なる客体ではなく、科学的知見を実践に活用していく能動的な主体である。20世紀初頭の古典的な科学的管理法は能率至上主義で労働者の人間性を軽視したとの批判を受けたが、組織開発の文脈において、健康で生産的な働き方を追求することは不可能ではない。どうすれば生活保護ケースワーカーの職務が健康で生産的になるのかは、ケースワーカーの能動的な参加の下ではじめて明らかになるのではないだろうか。

6 結 論

本稿では、混合研究法により、生活保護ケースワーカーのストレスが、国際的に同様の仕事を担当している職員や、従来主張されてきたイメージよりも低くおさえられている可能性を指摘した。また、その要因として、本稿は、近年新たに導入されている「分業制」、日本に特有とも言われる生活保護ケースワーカーが数年で別の部署に異動していく人事制度を利用した「適任者」の配置、および職員が同じ仕事をしていることなどで促進されている福祉事務所内の「人的サポート」を仮説的に挙げた。この他、高齢担当のケースワ

カーや女性ケースワーカーの負担、社会福祉主事任用資格や社会福祉士の資格の所持と心理的ストレスなどの相関を明らかにした。

他方、調査対象の福祉事務所の数が限られていること、また仮説提示の段階の知見も多くあることには留意する必要がある。単純に生活保護ケースワーカーの負担が低いとだけ理解することは避けなくてはならない。

本調査の中で、福祉事務所間で保護の実施体制やストレスマネジメントに関する情報共有はあまりなされていないとの証言が得られた。情報を共有した上でのよい意味での「横並び」が有用な可能性がある。また、海外にも目を向ける、いわば「外並び」の潜在的有用性も指摘できる。前述の組織開発の知見を活用し、健康で生産的な働き方を追求できる可能性もある。いずれにせよ、現場の知恵の共有が第一歩となるだろう。労働者と市民の健康と幸福のために必要なあらゆる手段が模索されるべきである。

(しらとり こういちろう 環太平洋大学経済経営学部現代経営学科講師)

【謝辞】

本調査にあたっては、各福祉事務所の方々にご多忙な中多大なるご協力をいただきました。筆者自身数多くの発見がありました。深く感謝申し上げます。

本稿の基礎となった調査研究は、「自治労 次代を担う研究者育成事業」の助成を受けて実施したものです。自治労本部の方々には助言と支援をいただき、そのおかげで本調査を完了することができました。感謝いたします。

なお、本稿に残るすべての誤りは筆者に帰属します。

キーワード：社会福祉／生活保護ケースワーカー／福祉事務所
職務ストレス／混合研究法

【参考文献】

- 赤間由美、森鍵祐子、大竹まり子、鈴木育子、叶谷由佳、細谷たき子、小林淳子（2014）「生活保護現業員のメンタルヘルスとその関連要因」『日本公衆衛生雑誌』61(7)、pp. 342-353
- 一般社団法人ソーシャルワーク教育学校連盟（2020）「福祉事務所における生活保護業務の実施体制に関する調査研究事業」
- 一般財団法人日本総合研究所（2018）「自治体の社会福祉行政職員の業務や役割及び組織体制等の実態に関する調査研究事業報告書」
- 一般財団法人日本総合研究所（2020）「保護の実施機関における組織的運営管理のあり方に関する調査研究事業報告書」
- 小澤薫（2017）「生活保護ケースワーカーの業務と意識 — 新潟における福祉事務所調査の結果から —」『中央大学経済研究年報』49、pp. 227-239

- 川上憲人ほか (2012) 「労働者のメンタルヘルス不調の第一次予防の浸透手法に関する調査研究」
厚生労働省厚生労働科学研究費補助金労働安全衛生総合研究事業平成21-23年総合研究報告書
- 白取耕一郎 (2022) 「生活保護ケースワーカーに対する組織としてのストレスマネジメント——分業、異動、対人サポート——」『自治労 次代を担う研究者育成事業 第Ⅲ期 (2019~2020) 研究報告論文集』、pp. 1-40
- 堀場純矢 (2020) 「児童養護施設職員の労働組合観——インタビュー調査から——」『日本の科学者』5(11)、pp. 654-660
- 堀場純矢 (2021) 「児童養護施設職員のストレスと健康状態——20施設のアンケート調査から——」『医療福祉政策研究』4(1)、pp. 85-106
- 森川美絵、増田雅暢、栗田仁子、原田啓一郎、谷川ひとみ (2006) 「生活保護現業員の困難経験とその改善に関する研究——負担感・自立支援の自己評価を中心に——」『厚生 の 指標』53(5)、pp. 15-22
- Carnevale, D. G. (2018). *Organizational development in the public sector*. Routledge.
- Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Sage publications.
(J.W. クレスウェル、V.L. プラノ クラーク 著、大谷順子 訳 (2010) 『人間科学のための混合研究方法——質的・量的のアプローチをつなぐ研究デザイン——』北大路書房)
- Dustin, D. (2016). *The McDonaldization of social work*. Routledge.
- Ho, W. H., Chang, C. S., Shih, Y. L., & Liang, R. D. (2009). Effects of job rotation and role stress among nurses on job satisfaction and organizational commitment. *BMC health services research*, 9(1), 1-10.
- Lambert, E. G., Minor, K. I., Wells, J. B., & Hogan, N. L. (2016). Social support's relationship to correctional staff job stress, job involvement, job satisfaction, and organizational commitment. *The Social Science Journal*, 53(1), 22-32.
- Lloyd, C., King, R., & Chenoweth, L. (2002). Social work, stress and burnout: A review. *Journal of mental health*, 11(3), 255-265.
- Liu, H. (2016). Social work in Japan. *Social Work in East Asia*, 15-32. Routledge.
- Ravalier, J. M., McFadden, P., Boichat, C., Claburn, O., & Moriarty, J. (2020). Social worker well-being: A large mixed-methods study. *The British Journal of Social Work*.
- Saeki, K., Izumi, H., Uza, M., & Murashima, S. (2007). Factors associated with the professional competencies of public health nurses employed by local government agencies in Japan. *Public Health Nursing*, 24(5), 449-457.
- Takeda, F., Ibaraki, N., Yokoyama, E., Miyake, T., & Ohida, T. (2005). The relationship of job type to burnout in social workers at social welfare offices. *Journal of occupational health*, 47(2), 119-125.
- Van Heugten, K. (2011). *Social work under pressure: How to overcome stress, fatigue and burnout in the workplace*. Jessica Kingsley Publishers.