

社会福祉施設の組織分析

—特に官僚制と専門職業の闘争の分析—

松 井 二 郎

- I 社会事業理論の批判的検討
- II 社会福祉施設における闘争の構造的要因
—官僚制の原理と専門職業の原理—
- III 官僚制組織における社会事業従事者の志向型
- IV 社会事業における闘争と構造変動

I 社会事業理論の批判的検討

わが国の戦後社会事業理論の系譜は大きく二つの対立的立場、すなわち「技術論」と「政策論」に分類されているが^(註1)、これら二つの理論的系譜はいまだ十分に止揚されているとはいいがたい。社会事業理論における「技術論」と「政策論」の分断的把握は^(註2)、「理論」と「実践」の分離を意味し、社会事業理論体系としての未熟性の反映にほかならない。

社会事業理論における「技術論」と「政策論」の分断を克服し、両者を再構成するには、社会事業の客体としての「社会問題」の分析枠組を、巨視的視点と微視的視点を統合化した方向で再構成していくという側面とともに、「技術」と「政策」の構造的接点である「社会福祉施設」の構造分析の研究が不可欠と思われる。

本稿の目的は後者の問題、すなわち社会事業の客体である経済的困難に起因した社会生活上の困難および社会的不適応のなんらかの解決のために、社会事業の主体＝国家独占資本が用意するところの政策と、その政策を具体的な、特殊的なサービスに移しかえる社会事業従事者の実践＝技術過程とが交錯する「社会福祉施設」^(註3)の構造分析にむけられる。

従来の社会事業理論において、社会福祉施設は主に「社会福祉施設管理＝運営論」の側面からとりあげられてはきたが^(註4)、そこでは施設の管理＝運営過程が、社会事業従事者の実践＝技術過程と切り離された形で強調されており^(註5)、さらに今日では、社会事業の実践活動の現場である社会福祉施設は

社会福祉施設の組織分析

公権力によって組織され、国家行政に規定されているという事実認識が欠落しているために^(註6)、いわゆる「技術論」と「政策論」が十分に交錯せず、したがって両者の分断が克服されないまま今日にいたっているように思われる。したがって従来の社会事業理論における把握方法とは反対に、「社会福祉施設」を管理＝経営過程と社会事業従事者の実践＝技術過程という二つの過程の総体として、また社会過程として把握されなければならない。社会福祉施設というとき、そこにはこの二つの過程が交錯しており、両者の過程は不可分の関係におかれている。このことは社会事業従事者のクライアントに対する援助活動や技術過程は、どんな些細な問題であっても、これらを規定しているところの管理＝経営との関連において把握しないと現実性を著しく欠くことになり^(註7)、また逆に社会福祉施設の管理＝経営過程の是非は、社会事業従事者の実践＝技術過程と関連づけたうえで吟味するを意味している。

さらに重要なことは、社会事業従事者の実践＝技術過程は施設の管理＝経営過程によって規定されているだけではなく、さらにその上部構造としての国家独占資本を背景とした公権力によって、二重の規制を受けている事実を見落してはならない。今日において社会事業の対象の問題解決のために用意される「政策」の主体は、本質的には国家独占資本である以上、社会事業従事者の実践＝技術過程は施設の管理＝経営によってだけではなく、社会事業の主体からの規定を免れることができないのは明白である。したがって社会事業従事者の実践＝技術過程を施設の管理＝経営過程との関連において把握するだけではなく、さらに政策の主体との関連において把握せねばならない。

以上、社会事業理論において社会事業従事者の実践＝技術過程、施設の管理＝経営過程、国家行政を、総体として、統合的に把握し、特に従事者の実践＝技術過程と管理＝経営過程およびそれをさらに規定している国家行政とが交錯する場として、「社会福祉施設」に分析の焦点をおくことの必要性を指摘してきた。さてこのように社会福祉施設を、従事者の実践＝技術過程と管理＝経営過程、さらにその上部構造としての国家行政との総体として捉えた場合、社会福祉施設における社会事業従事者の実践＝技術過程と管理＝経営過程との関係は、矛盾のない、調和的な、かつスタティックなものとしてではなく、むしろ両者の過程は矛盾しあうものとして、対立しあうものとして把握することを必要とする。なぜなら従事者の実践＝技術過程と管理＝経営

過程とは、専門職業の原理と官僚制の原理というまったく矛盾した、対立した原理、イデオロギーにそれぞれ立脚しているからである。今日、官僚制的組織の中で働く社会事業従事者は、クライアントの問題解決のために国家が用意する「政策」を、施設の官僚制的規準・方針・手続きにしたがって具体的なサービスに移しかえる役割をになっていると同時に、社会事業従事者は官僚制的規準と対立した専門職業の規準を内面化し、かつそれに同調しようとする専門職業従事者としての役割をもっており、彼は両者の規準との矛盾的・闘争的關係の中に立ざるをえない。

今日のように社会事業従事者の実践＝技術過程がますます施設の管理＝経営過程、国家行政によって拘束を強く受け、したがって官僚制のイデオロギーと専門職業従事者のイデオロギーとの矛盾、対立が激化している状況においては、社会事業従事者は実践＝技術過程において「政策」を施設の官僚制的諸規準にしたがって具体的、特殊のサービスに移しかえるという過程に傾斜することなく、逆に従事者の実践＝技術過程を規定している官僚制的諸規準・方針手続きの適格性、および「政策」そのものの妥当性を実践＝技術過程の中で点検し、クライアントの問題解決にとってこれらが適格性と妥当性を欠くならば、従事者は官僚制的規準・方針・手続および政策の変更、修正の方向に「闘争」を通して構造変動をおこすことがきわめて重要な課題となる。

以上のことは「闘争」が社会福祉施設の構造分析の重要かつ中心的課題になることを示唆するが、本稿では社会福祉施設における闘争の構造的要因^(註1)として、特に専門職業者としての社会事業従事者のイデオロギーと官僚制組織を支配する原理＝経営のイデオロギーをとりあげ、両者の間の闘争について分析を試みる。

(注1) 一番ヶ瀬康子氏は、戦後社会事業理論の系譜を、「政策論」と「技術論」にカテゴライズしたうえで、戦後社会事業論史を第一期 混乱期(昭和20年～22年)、第二期 アメリカ社会事業技術の直移入の時期(昭和23年～26年)、第三期 いわゆる政策論定着期(昭和27年～29年)、第四期 政策論と技術論の併列期(昭和30年～34年)、第五期 再編成志向期(昭和35年～39年)、の五期に区分している。

一番ヶ瀬康子「戦後社会事業論史研究序説」(日本社会福祉学会論『社会福祉学』第6号、1965年)21～40頁。

(注2) 「技術論」の特徴は、社会事業をたんに「人間関係を調整するアート」として、また社会的人間自体の行動の変容に対するミクロ的な視点に立つ技術であるとするところにかたにあるとされ、わが国では木田徹郎、竹内愛二、岡村

社会福祉施設の組織分析

重夫各氏がこのカテゴリーに入るとされている。

「政策論」の特徴は、社会事業を資本主義制度との関連において構造的に把握し、社会事業をマクロ的視点に立つ方策としてとらえるところにあるとされ、大河内一男氏、孝橋正一氏がこのカテゴリーに入るとされている。

一番ヶ瀬康子「社会福祉事業概論」誠信書房、昭和41年、35～38頁を参照されたい。

- (注3) 本稿でいう「社会福祉施設」とは、主要受益者がクライアントであるサービス組織を指し、ある特定の施設、例えば養護施設、福祉事務所等に限定しないし、また公的、私的の差異を問題にしていない。
- (注4) わが国に限定すれば、施設管理＝経営論に関する著作は非常に少ない。例えば重田信一「社会福祉施設の管理について」(山形県社会福祉協議会、昭和27年)、池川清著「社会事業施設経営論」(池川氏発行、昭和26年)、論文としては、東田英夫「社会事業施設管理」(日本社会事業研究会編『社会事業要論』所収)、重田信一「アドミニストレーション—社会福祉事業施設管理論序説—」(社会福祉研究会編『社会福祉の方法』昭和39年、所収)、高沢武司「社会事業の実施場面 Direct Service Setting における組織問題」(日本社会事業大学『木田徹郎教授還暦記念論集』1963年、所収)、等をあげることができる。
- (注5) この点に関する施設管理＝経営論の批判を拙稿「社会福祉施設の組織構造—社会福祉施設管理＝経営論の批判的検討—」(北星論集3号)においておこなっているので、ここではくりかえさない。
社会事業の概論書についてみると、社会福祉施設の管理、経営について一応、触れてはいるが、従事者の実践＝技術過程と施設の管理＝経営過程を切り離し、さらに、それを規定している国家行政をも分離した形で把握しているために、いわゆる「政策」と「実践・技術」とを連結する媒介項が欠落している。
孝橋正一「社会事業の基本問題」(ミネルヴァ書房、昭和41年)、189頁、191～201頁、一番ヶ瀬康子「社会福祉事業概論」(誠信書房、昭和41年)、154～159頁、を参照されたい。
- (注6) 従来社会福祉施設管理＝経営論は国家行政を拾象し、個々の組織体のレベルのみに注意を限定してきた。重田信一、東田英夫前掲書を参照されたい。最近のアメリカ、イギリスの社会福祉施設管理＝経営論においても、施設を規定するものとしての国家行政を拾象している点で共通している。例えば、Joyce Warham, *An Introduction to Administration for Social Workers* (Routledge & Kegan Paul, 1967); Sue W. Spencer, "The Administrative Process in a Social Welfare Agency" in *Social Welfare Administration* (Columbia University Press, 1961); *New Thinking about Administration* (Association of Social Workers, London, 1966), 等を参照されたい。
- (注7) 管理＝経営過程と実践＝技術過程とを統合的に把握したものとして、Sue W. Spencer, "The Administrative Process in a Social Welfare Agency"; *New Thinking about Administration* (A. S. W. 1966), Joyce Warham, *An Introduction to Administration for Social Workers*, をあげることができるが、特に Joyce Warham の著作はすぐれているように思

う。彼女は両過程をダイナミックなものとして把握し、Conflict (闘争) の概念を導入している。

- (注8) 社会福祉施設における闘争の構造的要因として社会事業従業者の労働条件をめぐる経営と従事者の間の闘争は、特にわが国の社会事業従事者のおかれてある低位な労働条件を考えればきわめて重要な課題であり、本稿で問題とする経営のイデオロギーと専門職業のイデオロギーの闘争と密接に関連しているが、この問題の検討は別の機会にゆずり、本稿では専門職業のイデオロギーと経営のイデオロギーとの闘争の分析に限定せざるをえない。

II 社会福祉施設における闘争の構造的要因

一 官僚制の原理と専門職業の原理一

現代組織において官僚制を支配する原理と専門職業者の原理が明確に区別され、その両者の間の矛盾的、闘争的關係が社会学的な分析の対象となりはじめたのはごく最近のことである。

ウェーバー (Max Weber) の官僚制理論^(註1)においては、官僚制を支配する原理と専門職業者の原理が分析的に区別されないで、混淆した形で提示されておりしたがって官僚制組織における「闘争」の概念は欠落していたが、パーソンズ (T. Parsons) においては両者の原理の明確な分析的区別が、ゴールドナー (A. Gouldner)^(註2)、ブラウ (P. Blau)、スコット (R. Scott)^(註3)においてはその両者の矛盾的、闘争的關係が理論的枠組の中心を占めるにいたった。

今日の社会事業の活動の特徴のひとつとして「フォーマルな組織」(formal organization)^(註4)があげられるように、社会福祉施設はその内部において、サービスの全過程は協働関係にある個々の過程に細分され、分業化されている。例えば、受付、事務員、ケースワーカー、グループ・ワーカー、スーパーバイザー、サイコロジスト、医者、管理者、理事のように、それぞれ専門分化し、分業化しているが、これらの過程のひとつひとつは、等しく施設の目標達成のために不可欠のものである。そして同時に施設は分業以外の要素、すなわちこのように細分された過程を組織化し、統合するために支配一服従の「スカラー」(scalar)の装置をもっており、今日の社会福祉施設は多かれ少なかれ官僚制的組織の特徴をもつ。したがって社会事業従事者の実践=技術過程は、支配一服従のスカラーによって組織のうちに統合され、ヒエラルヒーのうちに整合されている。

以上のことから、社会事業従事者の実践=技術過程は従事者—クライアントという抽象的な関係において展開されるのではなく、このような具体的な

組織的拘束のなかで展開されるものとして理解されねばならないことが明らかとなる^(註5)。さらに看過できないのは、社会事業従事者の実践過程、技術過程は個々の組織体のヒエラルヒーによって拘束されるのみならず、今日では社会事業の主体たる国家独占資本による公行政の支配によってさらに拘束を受けているという事実である。このように社会事業従事者の実践＝技術過程を組織的拘束、行政的枠組の中で展開されるものと理解するならば、社会事業従事者は官僚制の原理と対抗する専門職業の原理に立脚しているがゆえに、従事者の実践＝技術過程と管理＝経営過程との間に「抵抗」と「闘争」が生ずるのが常態となる。それでは社会事業従事者の実践＝技術過程は、官僚制の原理（管理＝経営過程）とどのような点において矛盾するであろうか^(註6)。本節ではこの問題を検討を試みる。

(1) 官僚制的権威・スーパー・ビジョンに対する専門職業者の抵抗^(註7)

今日の社会福祉施設は、多かれ少なかれ官僚制的組織としての特徴、すなわち分業とそれを統合するための支配—服従のスカラーの装置をもつことは先に指摘した。したがって専門職業者としての社会事業従事者は、分業とスカラーの中に位置づけられており、そこでは彼は上位者の命令に同調することが期待される。しかしながら専門職業者の権威は専門技術的知識に立脚しており、官僚制における上から下への委任される権威とは本質的に異なる。

専門職業者としての社会事業従事者は、自己の専門的技術に誇りをもち、これらの専門的技術を何物にも制約されないで、ただ自己の内に内面化している職業倫理にしたがって自由に駆使することを望む。これに対して官僚の権威は、法律あるいは規則にもとづく権威であり、官僚の行動は組織の目的にそっておこなわれる。官僚の最高の責任は、彼の属する組織の利益を代表し、それを促進することにある。ここに専門職業者としての社会事業従事者の志向性は、組織の目的にそったところの手續への同調、およびスーパー・ビジョンを重視する官僚制の原理と矛盾せざるをえない。また社会福祉施設において専門職業者としての社会事業従事者の業績を評価するところの上位者は、多くの場合、下位者の専門技能を知っているところが少ない。したがって社会事業従事者の業績を組織の諸規準への同調、あるいは組織目標の達成への貢献度という観点からおこなおうとする上位者の圧力は、同じ専門職業の同僚を含む専門職共同体の正当な技術的処理基準への同調を重視する社会事業従事者の主張の間に矛盾が生ずる。

今日のように社会福祉施設に対する国家独占資本を背景とした公権力による行政的支配が強化されるにしたがって、官僚制的権威・スーパー・ビジョンと専門職業者のイデオロギーの間の矛盾はますます激化せざるをえない。

(2) 官僚制的規則に対する専門職業者の抵抗^(註8)

今日社会福祉施設は組織目標達成のための全過程を、協働関係にある個々の過程に細分し、さらに細分された過程をハイラヒーによって組織化し、調整するという官僚制的組織の特徴を有する。したがってその中で働く個々の社会事業従事者は、組織目標達成のために必要な諸活動のごく一部分を遂行するにすぎず、仕事をおこなう過程において「自由裁量」(discretion)の余地はない。彼の諸活動は一般的な諸規則によって導かれ、かつ定められた手続(regularized procedures)にしたがうことが期待される。このような官僚制的組織の中では、社会事業従事者は「目標の選択」あるいは望ましい目標を達成するための手段の適格性に関しては発言力を持たず、ただ自己の仕事を支配している諸規則にコンフォームしているか否かによって評価を受ける。しかしながら専門職業者としての社会事業従事者は、細分化された一部分の仕事の遂行とは逆に、全体としての仕事を遂行するに必要な専門的技術・知識を取得し、かつまたこれらの機能の適用をコントロールする内面化された規範(norms)をもっている。このように専門技術的知識と内面化された職業倫理を有する社会事業従事者は、官僚制的規則や外からの干渉から自由に、望ましい目標に対して自己の活動を方向づける「自律性」(autonomy)を要求する。したがって社会事業従事者が官僚制組織にくみこまれ、仕事を全体としてではなく、細分化された仕事の遂行を余儀なくさせられるとき、そこに官僚制の支配原理と専門職業者としての社会事業従事者の原理とは、オートノミーをめぐる鋭く対立せざるをえない。

また官僚制的組織においては定められた手続、規則に同調することが組織のメンバーにとって至上命令であるが、このような手続の重視は専門職業者としての社会事業従事者の職業倫理が命令するサービスの基準と合致しない。マートンが指摘しているように、ビューロクラシー構造はそれぞれの部署にある人に、「方法的であれ、慎重であれ、規律に服せよ」^(註9)と絶えず圧力を加える。ビューロクラシーがうまく運営されるためには、行動に関する信頼性が高く、規定された行為形式へ人々がよく合致しなければならない。ここから規律の基本的重要性が生まれる。しかし規律、手続の厳守が強調さ

社会福祉施設の組織分析

れすぎると、もともと規則を守ることがひとつの手段だと考えられていたものが自己目的化し、「目標の転移」が生じ「手段的価値が終極的価値となってくる。」^(註10) その結果、規律とは状況の如何を問わず規則に服することだと簡単に解釈されるにいたる。規律が直接的な価値になると、そこに融通のきかない杓子定規となり、迅速な適応能力が欠け、形式主義、儀礼主義が生じざるをえない。

このような官僚制における規則、手続への同調の過度の強調は、社会事業従事者がクライアントの問題に応じて有効適切なサービスを選択、決定することを困難にする。ここに官僚制を支配する原理と社会事業従事者の職業倫理にもとづくサービスの基準との間に矛盾が生ずる。

社会福祉施設は「サービス組織」のひとつであり^(註11)、そこでの主要受益者はクライアント集団であるが、国家独占資本を背景とした公行政の規則・手続への同調過剰の圧力は、クライアント集団から主要受益者としての実質を奪うという官僚主義化の傾向を有するといわねばならない。

(3) 官僚制的規準に対する専門職業者の拒否^(註12)

専門職業者としての社会事業従事者は、学校における専門的訓練を通してある一定の技術的知識、技能と彼の行動を律する規準・規範を取得するが、学校の専門的訓練によって内面化される規準・規範の中には理念が強くおりこめられており、理念はひとたび具体的に実現しようとするれば deform せざるをえないし、また学校で主張される理念を現実の具体的な状況の中に移しかえるまでにはタイム・ラグ (time lag) がある。いずれにせよ、専門職業者としての社会事業従事者は彼のうけた専門的訓練を通して、実際に組織で運用されている諸規準とは異なった規範・規準を内面化するが、これに対して官僚は「あるべき」ものよりも、現実に「あるもの」、すなわち彼の属する組織の目的にそったところの組織の諸規準に従う。

社会事業従事者が官僚制組織にくみこまれる場合、官僚制の原理は彼が組織の目標に忠実であり、また現実の組織の運営に対して無批判的であることを要求するが、逆に専門職業者としての社会事業従事者の原理は専門職業者としての規準に忠実であることを要求する。ここに理念と現実をめぐって矛盾が生ずる。

(4) 官僚制に対する専門職業者の条件づきの忠誠^(註13)

社会福祉施設の組織分析

長期間の専門的訓練を通して「専門家としての自我像」(professional self-image)を形成した社会事業従事者は、自己の専門的スキルを高く評価すると同時に、自己の業績が同じ専門職業に従事している同僚(peers)によって評価されることに関心を示す。したがって専門職業者としての社会事業従事者は、彼の属する組織の上位者の評価よりも普遍的な業績主義に志向する。また彼は同一組織内での昇進よりも、自己の専門スキルがより生かされるかぎりにおいてある組織から他の組織へ移動することをためらわない。専門職業者にとって、業績の評価基準が彼の属する組織に求められるのではなく、組織の外の同僚を含む専門職共同体(専門家としての自我像の準拠集団)にある以上、彼の組織への忠誠は低下せざるをえない。

だが官僚制組織に身を置く専門職従事者としての社会事業従事者にとって、普遍的な業績主義に志向することは必ずしも容易ではない。官僚制組織における雇用者(employer)は社会事業従事者とクライアントのあいだに媒介者として立ちのぼると同時に、専門職業者としての社会事業従事者と彼の専門職業のあいだにおいても立ちのぼる。時には「秘密厳守」という主張の下に、また多くの場合は他の理由によって研究や業績等を公表したり、外部との交渉をおこなうことを妨げられる結果、専門職業者は彼の専門職共同体に同一化することが困難となる。ここにおいても官僚制を支配する原理(locals)と専門職業者としての社会事業従事者の志向性(cosmopolitans)のあいだに矛盾が生ずる。

以上、社会福祉施設における闘争の構造的要因として特に専門職業者としての社会事業従事者のイデオロギーと官僚制のイデオロギーに注目し、両者の矛盾的、闘争的関係を指摘してきた。このことは社会福祉施設における社会事業従業者の実践＝技術過程と管理＝経営過程を総体として、社会過程として把握する場合、両者の過程は互いに矛盾・対立しあうたもの、また闘争的なものとして理解されねばならないことを示唆する。さらに重要な点は、今日、社会福祉施設は国家行政と有機的に結びつけられているという事実であり、今日のように社会福祉施設に対する行政支配が強化されている状況においては、上述の二つの過程のあいだの矛盾的、闘争的関係はますます鋭くあらわれる。またかかる状況においては、社会事業従事者は専門職業者としてのイデオロギーを維持することがきわめて困難となる。

社会福祉施設の組織分析

- (注1) Max Weber, "Die Typen Der Herrschaft" in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 浜島朗訳「権力と支配」(みすず書房), Weber は、官僚制に勤める職員が専門家になればなるほど、官僚制はますます能率と安定を増大することを示唆しており、専門職業化と官僚制との矛盾的關係には注意を向けていない。
- (注2) A. Gouldner, "Organizational Analysis" in Leonard S. Kogan (ed.), *Social Science Theory and Social Work Research* (New York: NASW.), pp. 46~62.
- (注3) Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations, A Comparative approach* (Routledge & Kegan Paul, 1963), この著作は公的社会福祉施設の組織分析を試みたものであり、内容も非常にすぐれている。
Peter M. Blau, "Orientation toward Clients in a Public Welfare Agency" *Administrative Science Quarterly* (December 1960, Vol. 5, No. 3), pp. 341~361.
Richard Scott, "Professionals in Bureaucracies—Areas of Conflict" in Howard M. Vollmer & Donald L. Mills (ed.), *Professionalization* (Prentice Hall, 1966) pp. 265~275.
- (注4) Harold Wilensky & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (The Free Press, 1965), p. 140.
- (注5) Robert D. Vinter, "The Social Structure of Service" in Alfred J. Kahn (ed.), *Issues in American Social Work* (Columbia Univ. Press, 1965), pp. 242~269.
Wilensky & Lebeaux, *op. cit.*, pp. 233~282.
Anthony Forder, *Social Casework and Administration* (Farber, 1966), pp. 81~126.
Joyce Warham, *op. cit.*, pp. 43~117.
- (注6) 官僚制の原理と専門職業者としての社会事業従事者の原理との闘争モデルは以下の諸文献にもとづいている。
- ① Richard Scott, "Professionals in Bureaucracies—Areas of Conflict" in Howard M. Vollmer & Donald L. Mills (ed.), *Professionalization* (Prentice Hall, 1966), pp. 265~275.
 - ② A. D. Green, "The Professional Social Worker in the Bureaucracy" in *Social Service Review* Vol. XL. No. 1, March 1966, pp. 71~83.
 - ③ David N. Solomon, "Professional Persons in Bureaucratic Organizations," in *Symposium on Preventive and Social Psychiatry* (Walter Reed Army Institute of Research, Washington, D. C.: Government Printing office, 1957), pp. 253~70.
 - ④ Harold L. Wilensky & Charles N. Lebeaux, *op. cit.*, pp. 231~334.
 - ⑤ Alvin Gouldner, *op. cit.*, pp. 46~62.
 - ⑥ Peter M. Blau & W. Richard Scott, *op. cit.*, pp. 60~64.
- (注7) (注6) で掲げた諸文献①~⑥によった。
- (注8) (注6) で掲げた諸文献①~⑥によった。
- (注9) Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (The Free

Press, 1957), 森, 他訳「社会理論と社会構造」(みすず書房, 昭和39年), 182頁。

(注10) 同書, 183頁。

(注11) Peter M. Blau & W. Richard Scott, *op. cit.*, pp. 51~54.

(注12) (注6)の諸文献①~⑥によった。

(注13) (注6)の諸文献①~⑥によった。

III 官僚制組織における社会事業従事者の志向型

官僚制組織の中にくみこまれている社会事業従事者は、組織のメンバーとしての官僚制的役割と同時に、専門職業者としての役割を遂行せねばならないという矛盾、ダイレンマの中におかれており、社会事業従事者はこのような矛盾、ダイレンマを克服する方法として意図的ないし無意図的に様々な適応をおこなう。

これら社会事業従事者の適応類型は、一方の極に官僚制的役割に非同調的で、あくまで専門職業の原理を固持するタイプを、もう一方の極に専門職業の原理を放棄して、官僚制的役割に同調するタイプを想定することができるが、いま専門職業の原理に同調するタイプを「専門職業志向型」(professional orientation)^(注1)、また専門職業との同一化を放棄して、官僚制に同調するタイプを「官僚制志向型」(bureaucratic orientation)^(注2)とすれば、社会事業従事者の適応類型は次のような連続線上に位置づけられる。

専門職業志向型

官僚制志向型

社会事業従事者の志向型は、官僚制的役割と専門職業者としての役割への同調様式の差異に他ならないが、このような社会事業従事者の志向型はクライアントに対する専門的サービスの内容を規定するものとしてきわめて重要な意味をもつ。本節では従事者の志向性をいくつかのカテゴリライズすることによって、クライアント集団に主要受益者としての実質を保証するような組織構造を生み出す原動力たるチェンジ・エイジェント (change agent)^(注3)は、いかなる種類の志向性をもつ社会事業従事者なのか、その手がかりを見出すことに向けられる。そこで官僚制組織における社会事業従事者の志向型の検討に入る前に、まず社会事業以外の領域における専門職業者の志向型に注意を向け、Reissman と Wilensky の研究をとりあげる。

(1) L. Reissman の研究^(注4)

Reissman は州政府機関 (State civil service) で働いている専門職業者を、四つのタイプにカテゴライズしている。

① 機能的官僚 (Functional Bureaucrat); この型に属する官僚は、官僚制組織の外の専門職業集団 (professional group) に志向しており、かつこの専門職業集団から評価されることを最大の関心事とする。したがって彼は官僚制に志向する内部志向型とは反対の、外部志向型であり、官僚制への忠誠は弱い。彼は成功、業績の評価の基準を組織目標達成への貢献度に求めるのではなく、専門職共同体のもつ正当な技術的処理基準への同調に求めている。したがって学会活動にはきわめて活発である。彼にとって「良き」公務員になる基準とは、専門職業における成功の基準であり、必ずしも官僚制における成功とは関係はない。Reissman によれば、このタイプの官僚にとって、専門職業の原理と官僚制の原理との間に葛藤は生じない。

② 専門家官僚 (Specialist Bureaucrat); このタイプの官僚は、専門的志向性では①のタイプに類似しているが、しかし同時に官僚制との一体化により関心をもつ。彼は自己の評価を組織内の人々に求める内部志向型である。彼は組織の外の専門職業者とも接触するが、自分が公務員であることを気にする。このタイプの官僚の内部においては、一方では専門職業への志向性と、他方では彼の属する官僚制組織のハイアラヒーの地位への志向性とが混在し、アンビバレントな状況におかれている。したがって、彼にとって専門職業と官僚制とは葛藤している。

③ サービス官僚 (Service Bureaucrat); このタイプの官僚もアンビバレントな志向性をもっており、彼は官僚制的構造に志向するが、自己の仕事の評価は外部のある特定の集団に求める。彼が官僚になったのは特定の集団に奉仕 (service) することを通して、自己の個人的な目標を実現するためであり、彼にとってこの目的を実現するには官僚制が最も有効な枠組であった。

④ 職務官僚 (Job Bureaucrat); このタイプの官僚は官僚制的構造の中にまったく埋没している。彼にとって専門的知識・技術は、官僚制に入るための資格であるにすぎない。彼は自己の評価を専門職業集団からではなく、組織内のヒエラルヒーに求める。彼の願望は物質的報酬、昇級を通しての地位の上昇に向けられており、このタイプの官僚は規則・手続に固執する。

(2) Harold L. Wilensky の研究^(註5)

今日ではほとんどすべての専門職業は、官僚制組織と切り離すことが出来

ないほど専門職業は組織にくみこまれている。これらの事実は専門職業そのものに質的变化を与えずにはいない。すなわち独立自営の専門職業が官僚制的組織に吸収される結果、「官僚制の文化が専門職業を侵害すると同時に、また逆に専門職業の文化は組織を侵害する」という相互侵透 (interpenetration) の現象が生ずるからである。したがって専門職業の将来の方向を正しく理解するには、上述の官僚制の文化と専門職業の文化との相互侵透によって生ずる専門職業者の多様化した志向性をまず把握し、これらの志向性をそれぞれの職業や職場の特徴とリンクしてみる必要がある。

Wilensky はかかる観点から、専門職業者の志向性を ① 専門職業志向型 (professional orientation), ② 立身出世志向型 (careerist orientation), ③ クライアント志向型 (client orientation), ④ 社会運動志向型 (missionary orientation), にカテゴライズしている。

① 専門職業志向型 (professional orientation); 高度に自己の専門職業に同一化しており、彼の属する組織の外にある専門職共同体に志向している。彼は専門職共同体によって承認されている手続に合致したサービスを提供することを欲し、彼を雇用している組織の要求がそれとことなる場合、彼は組織に抵抗する。

② 立身出世志向型 (careerist orientation); 彼の属する組織に同一化しており、職場のハイアルヒー内の上昇に志向している。したがって専門職業との同一化はほとんどない。彼は社会的移動の機会およびローカル・コミュニティで高く評価される報酬—金銭・昇進・安全—を得る機会を求めている。この志向型は組織においてデイレンマを生みださない。

③ クライアント志向型 (client orientation); 仕事における最高の価値をクライアントから認められ、高く評価されることに求めている。またクライアントにサービスを提供することに最もよろこびを感じ、自己の仕事の基準を同僚集団よりもクライアント集団に求めている。

④ 社会運動志向型 (missionary orientation); 彼は社会運動に志向しており、組織の外での政治活動あるいは宗教的—政治的集団に同一化している。彼は自己の属している組織を社会変動 (social change) のための手段とみなしている。この志向型は過去における社会運動の経験から生れてくる場合が多い。例えば、労働運動→組合のスタッフ、政治運動→政党の職員、政府機関の職員、人道主義的改良運動→福祉の仕事、看護婦等。

Wilensky は上述のような志向型をカテゴライズしたうえで、具体的な三つの職業、すなわち大学教授、弁護士、技術者、およびそれぞれの職場の諸特徴とリンクさせ、それぞれの職業、職場に支配的な志向型を抽出している。

(3) 社会事業従事者の志向型

—Blau & Scott^(註6), Billingsley の研究^(註7)—

官僚制組織における官僚制の原理と専門職業者の原理との矛盾的、闘争的關係、およびそこから派生する専門職業者の志向型に関する理論的枠組の構築と実証研究は、従来において主に行政官庁、大学、組合等のフィールド^(註8)でおこなわれてきたが、最近、学校、病院、職業紹介所、社会福祉施設等のサービス組織^(註9)においてその理論的仮設の適用による実証研究が進められてきていることは注目されてよい。特に社会福祉施設について限定すれば、その研究の数はきわめて少ないが、特に Blau & Scott と Billingsley の研究を最も代表的なものとしてあげることができよう。

Blau & Scott は組織における主要受益者 (prime beneficiary) に着目して、フォーマルな組織を

- ① 共益結社 (mutual-benefit associations)
- ② ビジネス組織 (business concerns)
- ③ サービス組織 (service organizations)
- ④ 公益組織 (commonweal organizations)

の四つの類型に分類し^(註10)、社会福祉施設を第三の「サービス組織」のなかに含めている。Blau & Scott によれば、サービス組織とはクライアント集団が組織における主要受益者であり、したがってクライアントにサービスを与えることが組織の基本的機能であるような組織を意味している。したがって Blau & Scott によれば、サービス組織においてはクライアントへの専門的サービスと管理手続との間の矛盾的、闘争的關係が重要な課題とならざるをえない^(註11)。

Blau & Scott は、社会福祉施設における官僚制の原理と社会事業従事者の原理との対立、葛藤から派生する社会事業従事者の志向性のパターン^(註12)を次のように四つにカテゴライズしている。

① 専門職業志向型 (professional orientation); 専門職共同体と同一化し、自己の専門的知識、技術にコミットし、さらに同じ専門職業に従事している同僚集団からの社会的支持の獲得に志向しているタイプの社会事業従事者で

社会福祉施設の組織分析

ある。このタイプに属する従事者は社会事業の専門的訓練を受けており、また組織の外での専門職共同体に参加している。

② 準拠集団志向型 (reference group only); 社会事業の専門的訓練を正式には受けていないが、しかし組織の外にある専門職業のレファレンス・グループに志向しているタイプの社会事業従事者。

③ 準拠集団非志向型 (training only); 社会事業の正規の専門的訓練を受けてはいるが、組織の外にあるレファレンス・グループに志向していないタイプの社会事業従事者。

④ 官僚制志向型 (bureaucratic orientation); このタイプの社会事業従事者は専門職共同体、専門的知識・技術にコミットせず、自己の所属する組織に同一化し、組織における上位者からの承認に強く志向している。このタイプの従事者は専門的訓練を正式に受けておらず、組織外の専門職共同体にも同一化していない。

Blau & Scott が調査した公的社会福祉施設 (public welfare agency) (註13) における社会事業従事者の志向型は第1表(註14)のごとくであった。

第1表 公的社会福祉施設における従事者の志向型

志向性の類型	N=86	%
専門職業志向型……	14	16.3
準拠集団志向型……	11	12.8
準拠集団非志向型…	22	25.6
官僚制志向型………	39	45.3

第1表から明らかのように、四つの志向型の中で官僚制志向型が最も多く(45.3%)、これに対して専門職業志向型はきわめて少数(16.3%)であった。

またこれら四つの志向型は、第2表(註15)のように専門職業の諸特徴を示す

第2表 従事者の志向性の類型と諸特徴

諸 特 徴	志 向 性 の 類 型			
	専門職業 志向型	準拠集団 志向型	準拠集団 非志向型	官 僚 制 志 向 型
過去1年の間に2回以上専門職業の会議に出席した。	93%	81%	78%	72%
地域の社会福祉団体(2団体以上)で活動している。	46%	18%	18%	11%
スーパー・バイザーはM.S.Wの資格をもつべきだ。	86%	50%	45%	34%
クライアントに対する扶助額は増大すべきだ。	77%	73%	55%	41%
N(=100%)	13	10	20	37

インデックスにおいてそれぞれこととなった反応を示しており、専門職業志向

社会福祉施設の組織分析

型においては、専門職業の会議の参加、地域における福祉活動の参加、スーパー・バイザーの資格要件、扶助額の増大などに対して積極的の反応が支配的であるが、官僚制志向型に傾斜していくにつれて、それぞれの反応は消極的の反応が多くなっている。このことは四つの志向型のあいだに明確な相違があることを示唆している。

すでに第2節において指摘したように、社会福祉施設における官僚制の原理と専門職業者としての社会事業従事者の原理との間には相違が存在し、専門職業者は官僚と比較して組織に対する忠誠が弱く、かつまた彼の属している組織の規準・方針に対して批判的傾向をもっているが、Blau & Scott の研究はこのような専門職業者の傾向を実証している。すなわち、第3表^(注16)、

第3表 志向性の類型と施設への忠誠

施設への忠誠	志向型	専門職業 志向型	準拠集団 志向型	準拠集団 非志向型	官僚制 志向型
現在の仕事をやめて民間施設に移りたい。		31%	27%	18%	8%
現在の施設を5年以内にやめたい。		21%	27%	15%	6%
N(=100%)		13	11	20	36

第4表 志向型と施設に対する批判

施設に対する批判	志向型	専門職業 志向型	準拠集団 志向型	準拠集団 非志向型	官僚制 志向型
施設は専門的ではない。		43%	9%	10%	5%
社会事業理論と施設の実践との間にはくいちがいがある。		31%	24%	18%	8%
N(=100%)		13	11	21	38

第5表 志向型と政策・方針に対する批判

政策に対する批判	志向型	専門職業 志向型	準拠集団 志向型	準拠集団 非志向型	官僚制 志向型
法律はケースワークを制約する。		77%	82%	73%	32%
諸手続はクライアントの援助を妨げる。		50%	36%	36%	21%
クライアントを調査することはケースワークを妨げる。		29%	18%	14%	14%
N(=100%)		13	11	22	36

社会福祉施設の組織分析

第4表^(注17)、第5表^(注18)から明らかのように、専門職業志向型の社会事業従事者の特徴は組織に対する忠誠が弱く(第3表)、また施設および施設の諸方針に対してきわめて批判的な態度が著しいのに対し、官僚制志向型の従事者の特徴は組織に対する忠誠は高く、したがってまた施設および政策・方針に対して肯定的態度が支配的であった(第4、5表)。

以上、Blau & Scottの研究を通して、公的な社会福祉施設(public welfare agency)における社会事業従事者の志向性は官僚制志向型(bureaucratic orientation)が支配的であって、専門職業志向型(professional orientation)は少数勢力であること^(注19)、また少数勢力ではあるが専門職業志向型のタイプの社会事業従事者は、社会福祉施設の官僚制の原理に批判的であり、それと対抗関係に立っていることが明らかになった。

さて、Blau & Scottの研究は公的な社会福祉施設の分析に向けられたが、民間(voluntary)の社会福祉施設における従事者の志向性はどのような特徴をもっているであろうか。

A. Billingsleyは民間の二つの施設、児童保護施設(child protective agency)^(注20)とファミリー・カウンセリング施設(family counseling agency)^(注21)におけるケースワーカーの志向性を比較研究している^(注22)。Billingsleyによれば、民間の二つの施設におけるケースワーカーの志向型は第6表^(注23)のご

第6表 民間施設におけるケースワーカーの類型

志向性の類型	施設の種類					
	計		ファミリー・カウンセリング施設		児童保護施設	
計……………	110	100%	49	100%	61	100%
専門職業型……………	37	33.6	16	32.7	21	34.4
官僚型……………	34	30.9	15	30.6	19	31.2
同調型……………	18	16.4	13	26.5	5	8.2
革新型……………	21	19.1	5	10.2	16	26.2

とくであった。

専門職業型(professionals)——専門職業志向型は、二つの施設においてそれぞれ $\frac{1}{3}$ を占めている。この志向型のワーカーは専門職業の規準(professional standards)に最も強く志向している。

官僚型(bureaucrats)——官僚制志向型も専門職業志向型と同様に、双方の施設においてほぼ同じ比率で全体の $\frac{1}{3}$ を占めている。官僚制志向型のワーカー

社会福祉施設の組織分析

一は施設の規準，方針，手続に強く志向している。

同調型 (conformist)——このタイプに属するワーカーは専門職業規準 (professional standards) と施設の方針，手続 (agency policies and procedures) の双方に同時に志向しており，ファミリー・カウンセリング施設では約27%，児童保護施設では約9%を占めている。このタイプのワーカーは二つの規準に同調しようとするため，アンビバレントである。Billingsley はこのタイプのワーカーは，上司から他の志向型のワーカーよりも高く評価される傾向があることを指摘している。Billingsley によれば，ファミリー・カウンセリング施設において同調型のワーカーが高い比率を占める理由は，この施設の対象者の特殊性にもとずくと考えられる。すなわちファミリー・カウンセリング施設は，人間関係上の問題の解決を求めて自発的にやってくる成人・家族を対象としており，専門職業規準と官僚制的規準との両立が比較的容易な環境であった。

革新型 (innovators)——このタイプのワーカーは施設の方針・手続と専門職業の規準の双方に対する志向が相対的に低く，「革新者」と呼ばれる。革新者はクライアントのニーズを充足するには，施設の方針・手続，および専門職業の規準では不十分と考え，したがってクライアントのニーズの充足のためには施設の方針・手続，および専門職業の規準を無視することを辞さない。このような「革新者」はファミリー・カウンセリング施設では約10%，児童保護施設では約26%であった。Billingsley は革新者が児童保護施設において高い比率を占める理由は，児童保護施設の対象者の特徴によるものであることを指摘している。すなわち，児童保護施設はネグレクトされ，虐待されている児童，および必要な世話，保護を与えることのできない両親に対してファミリー・ケースワークのサービスを与えることを目的としているが，対象者は低所得層が多く，また問題が社会経済的要因によって規定されているために，児童保護施設のワーカーは施設の方針・手続，および専門職業の規準に同調することによっては問題の有効な解決にならないと考え，クライアントの問題解決のためには施設の方針・手続・専門職業の規準のいずれも無視した行動をとると考えられる。

以上，社会福祉施設における官僚制の原理と専門職業者としての社会事業従事者の原理との葛藤によって生ずる社会事業従事者の志向性の分析を，Blau & Scott および Billingsley の研究を通しておこなってきた。これらの

分析を通して、社会事業従事者の志向型は大きく四つにカテゴライズされること、また公的な社会福祉施設においては官僚制志向型が最も支配的で、専門職業志向型はきわめて弱いこと、民間の社会福祉施設においては公的社会福祉施設より専門職業志向型は多くなるが、それでもようやく官僚制志向型と同じ割合の全スタッフの1/3を占める程度であって、決して高い割合を占めるとはいえないことが明らかになった^(注1)。

官僚制組織の下で働いている社会事業従事者の支配的な志向型が官僚制志向型であるという事実（特に公的施設）は、社会事業従事者は官僚制的規則・手続への同調の圧力を強く受け、自己の専門職業の原理と同一化することがきわめて困難な状況におかれていることを示唆している。このような社会事業従事者による専門職業の原理の維持の困難性は、社会福祉施設における主要受益者としてのクライアント集団からその実質が奪われ、主要受益者が他のものに転化していることにはかならず、いわゆる社会福祉施設の官僚主義化が進行していることを意味する。

社会事業従事者はそのおかれている立場の困難性にもかかわらず、このような社会福祉施設の官僚主義化を阻止せねばならないが、かかる官僚主義化の阻止は官僚制の原理と対抗する原理を身につけた社会事業従事者が、彼の実践＝技術過程を規定している官僚制のイデオロギーと闘争することによってはじめて可能となる。そこでこのような官僚制原理と対抗する原理を内面化している社会事業従事者を、しかがってクライアント集団に主要受益者としての実質を保証するような組織構造に社会福祉施設を変革するチェンジ・エージェント (change agent) を、どの志向型の社会事業従事者に見出すべきであろうか。

(注1)、(注2) Peter M. Blau & Richard Scott, *op. cit.*, pp. 60~67.

(注3) この概念については次の文献にくわしい。

Ronald Lippitt, Jeanne Watson & Bruce Westley, *Planned Change* (Harcourt, Brace & World, Inc. 1958), Robert Morris (ed.), *Centrally Planned Change; Prospects and Concepts* (National Association of Social Workers, 1964)

(注4) Leonard Reissman, "A Study of Role Conceptions in Bureaucracy" *Social Forces*, Vol. 27, No. 3, (March 1949), pp. 305~310.

(注5) Harold L. Wilensky, "The Professionalization of Everyone?" *The American Journal of Sociology*, Vol. LXX, No. 2 (September, 1964), pp. 137~158.

(注6) Peter M. Blau & W. Richard Scott, *Formal Organization*.

社会福祉施設の組織分析

- (注7) Andrew Billingsley, "Bureaucratic and Professional Orientations in Social Casework" *Social Service Review*, XXXVIII, (December, 1964), pp. 400~407.
- (注8) 「行政官庁」の領域においては, Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (The University of Chicago Press, 1963); Leonard Reissman, "A Study of Role Conceptions in Bureaucracy" *Social Forces*, Vol. 27, No. 3, (March, 1949), pp. 305~310.
「大学」の領域においては, Alvin W. Gouldner, "Cosmopolitans and Locals," *Administrative Science Quarterly*, XX (December, 1957);
「組合」については, Harold L. Wilensky, "The Trade Union as a Bureaucracy," in A. Etzioni, *Complex Organization* (Holt, Rinehart & Winston, 1965), pp. 221~234.
- (注9) 「学校」の領域においては, Robert L. Peabody, *Organizational Authority* (Atherton Press, 1964) を参照されたい。学校, 社会福祉施設, 警察を比較している。
「病院」の領域では, 特に看護婦を対象としたものをあげれば, Ronald G. Corwin, "The Professional Employee; A Study of Conflict in Nursing Roles," *The American Journal of Sociology*, LXVI, No. 6 (May, 1961), pp. 604~615.
「職業紹介所」に関しては, Roy G. Francis & Robert C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy. A Case Study* (The University of Minnesota Press, 1965) の興味ある研究をあげることができる。
「社会福祉施設」に関しては, Peter M. Blau & W. Richard Scott, *op. cit.*; Lloyd E. Ohlin, Herman Piven, & Donnell M. Pappenfort, "Major Dilemmas of the Social Worker in Probation and Parole" in Stein & Cloward (ed.), *Social Perspectives on Behavior* (Free Press), pp. 251~262.; Andrew Billingsley, *op. cit.*; Robert L. Peabody, *op. cit.*
- (注10) Peter M. Blau & W. Richard Scott, *op. cit.*, pp. 45~58.
- (注11) *Ibid.*, p. 43.
- (注12) *Ibid.*, pp. 66~67.
- (注13) Blau & Scott が調査の対象とした施設は, 北アメリカのある小都市 (人口約10万) において老令扶助 (OAA), 児童扶助 (ADC), 盲人扶助 (BA) などの公的扶助の取り扱いを業務とする公的な機関であった。その施設では150人の職員が働らいていた。
Blau & Scott, *op. cit.*, pp. 255.
- (注14) Blau & Scott, *op. cit.*, p. 67.
第1表は Blau & Scott が作成したものではなく, 筆者が Blau & Scott の表をもとに算出し, 作成した。
- (注15) *Ibid.*, p. 68.
- (注16) *Ibid.*, p. 69.
- (注17) *Ibid.*, p. 72.
- (注18) *Ibid.*, p. 73.
- (注19) 公的な社会福祉施設において官僚制志向型が支配的勢力を占める要因とし

社会福祉施設の組織分析

て、Blau & Scott はこの点の検討に注意を向けていないが、公的な社会福祉施設においては民間のそれよりも公行政による支配が直接的であり、かつ圧力を強く受けること、また公的福祉施設のかかる性格によって、専門的訓練を受けた社会事業従事者は公的施設を避けて、民間施設に流出してしまふ結果、公的施設には、専門的訓練を受けた従事者が少ないことが考えられる。

- (注20) この施設はマサチューセット州に所在し、児童に十分な保護と世話を与えることのできない家庭に対して、ファミリー・ケースワークをおこなうことを目的とした民間施設である。そこで働く職員は140名で、そのうち75名はケースワーカーとスーパー・バイザーであった。61名のケースワーカーのうち、50名は M. A. の資格を有し、5名は1年間の大学院教育を受けていた。
- (注21) この施設は人間関係上の問題をもつクライアントに対してカウンセリングのサービスを提供する民間施設であり、そこに93名の職員が働いていた。そのうち57名はケースワーカーとスーパー・バイザーであり、調査対象となった49名のケースワーカーとスーパー・バイザーはすべて M. A. の資格を有していた。
- (注22) Andrew Billingsley, "Bureaucratic and Professional Orientations in Social Casework" *Social Service Review* XXVIII (December, 1964), pp. 400~407.
- (注23) *Ibid.*, p. 405. 表中のパーセントの算出は筆者がおこなって、追加した。
- (注24) Billingsley は社会事業従事者の志向型の中で官僚制志向型の占める割合が、他の専門職業従事者とくらべて高いことを指摘した上で、社会事業従事者の志向型の中で特に官僚制志向型の多い理由として、次の二点をあげている。
- ① 第一の理由は、歴史的に社会事業教育は施設と密接な関係をもっており、それぞれの発展に両者は相互に影響を与えてきたこと、
 - ② 第二の理由は、他の専門職業とことなつて、ソーシャル・ケースワーカーは本来、「施設」の中でおこなわれるものであり、組織的枠組が他の専門職業、例えば医師、弁護士にくらべて強いこと、したがってソーシャル・ケースワークが施設とかたく連結しているために、官僚制志向型が支配的、機能的となること、Billingsley, *Ibid.*, p. 404.

IV 社会事業における闘争と構造変動

社会事業従事者はクライアントの問題解決のために国家が用意する「政策」を、施設の官僚制的規準・方針・手続にしたがって具体的な、特殊なサービスに移しかえる機能をになっていると同時に、社会事業従事者は実践=技術過程において「政策」を具体的、特殊なサービスに移しかえるという作業を通して、「政策」そのものの妥当性、および官僚制的諸規準、方針・手続の適格性をチェックするという機能をはたさなくてはならない^(注1)。

社会事業従事者は実践=技術過程を通して得られた科学的データにもとづいて、実践=技術過程を直接的に規定している施設の官僚制的諸規準、方

針・手続の適格性、および国家が用意する「政策」の妥当性を点検し、もし官僚制的諸規準、政策がクライアントの問題解決にとって妥当性を欠くならば、社会事業従事者は得られたデータにもとずいて官僚制的規準、手続・方針のみならず、国家行政に対して「政策」そのものの修正、変更、新たな政策の立案決定を要求せねばならない。今日のように専門職業の規準と官僚制の規準との背離、矛盾が著しい状況においては、「政策」を施設の規準、方針、手続にしたがってサービスに移しかえるという過程に傾斜することなく、施設の「官僚制的規準・方針、手続」と「政策」にフィード・バックさせる過程がきわめて重要な課題である。

だが社会事業従事者の志向型の中で最も支配的であった官僚制志向型に属する社会事業従事者は、組織と同一化しており、組織の定めた諸規準、手続、方針の厳守に強く志向していた。それゆえこのタイプの従事者は「政策」あるいは「官僚制的諸規準、手続」の妥当性、適格性についての批判力をもたず、したがって官僚制志向型の従事者は組織構造の変動を引きおこすチェンジ・エイジェントになりえないのは明らかである。

コンフォーマリスト (conformist) に属する社会事業従事者は、専門職業の規準と官僚制の規準の双方に志向しており、専門職業の規準と官僚制の規準との背離、矛盾があまり大きくない場合には、実践＝技術過程と管理＝経営過程の間にフィード・バックが可能であり、組織構造の変動に貢献する。しかしながら、今日のように専門職業の規準と官僚制の規準との背離が著しい状況においては、両者の過程のあいだのフィード・バックはきわめて困難であって、結果的には「政策」を官僚制の規準、方針にしたがってサービスに移しかえるという下向的側面に傾斜しがちであり、かならずしも組織変動のチェンジ・エイジェントとなりえない^(註2)。

革新者 (innovator) に属する社会事業従事者は、クライアントのニードの充足という目的のためには官僚制の規準と専門職業の規準の双方を無視する行動を取り、社会運動、ソーシャル・アクションに志向する。クライアントのになっている問題とその解決のために用意されている「政策」とが遊離している状況においては、「革新者」のこのような行動は機能的であり、また有効性をもつ。しかしながらその反面、革新者型の社会事業従事者は官僚制的規準、方針、手続、および専門職業の規準の双方を無視するが故に、実践＝技術過程と管理＝経営過程、さらに彼が参加する社会運動との間にフィード・バックが有効におこなわれることを阻害する場合があります、彼の行動の効

果が減少するというマイナスの面を内包していることに注意せねばならない。

そこで最後に、専門職業志向型の社会事業従事者は社会福祉施設において決して支配勢力ではないが、施設の管理＝経営過程と国家行政に対して常に批判的態度を保持し、社会福祉施設の官僚主義化を阻止する可能性をもつといわねばならない。専門職業志向型の特徴は、組織よりも専門職共同体に同一化しており、実践＝技術過程において専門職共同体の正当な技術的処理規準への合致に強く志向しており、専門職業志向型の社会事業従事者は官僚制的原理と対抗する専門職業の原理を保持することによって、また官僚制原理との「闘争」^(注3)を通して、社会福祉施設の組織構造の変動を促進させることが可能である。また専門職業志向型の社会事業従事者は、同僚集団の組織である「専門職共同体」を通して、またそれを広範な市民運動と結びつけることによって「政策」の修正、変更、新しい政策の立案決定を国家行政との闘争を通して実現せねばならないし、またその可能性をもつといわねばならない。

現代の社会事業行政は、基本的には資本主義社会の構造そのものとかかわり、この意味においてそこにみられる階級的支配—被支配の関係にからんでおり、また独占資本主義の維持、存続のためのミッテルとしての階級的、政治的性格をもちながら、他面において国民の生活についての共同利益を組織するという公共的側面をもっており、重畳構造に仕組れている。このように現代社会事業行政が政治的、階級的な性格という側面と同時に、国民の福祉的利害、要求を、その政策の中に反映せざるをえないという矛盾的構造をもつということは、国民の利害、要求の組織化による「闘争」を通して国民の利害、要求を政策、行政に反映させることが可能であることを示唆している。社会事業従事者はそのおかれていた困難な状況にもかかわらず、単に「政策」をサービスに移しかえるという下向的な過程に傾斜することなく、「政策」そのものを国民の福祉的利害、要求と一致した方向に再形成することが必要であり、そのためには社会事業従事者はソーシャル・アクション (social action) に主体的に参加することを通してその社会的責任をはたさなければならない。

(注1) 社会事業従事者は、政策を施設の官僚制的規準・方針・手続にしたがって具体的なサービスに転化する機能と同時に、実践＝技術過程において政策を具体的なサービスに移しかえる作業を通して、「政策」と「官僚制的規準・手

社会福祉施設の組織分析

続」などの妥当性を点検し、それを修正、変更するという機能をもつが、前者を社会事業従事者の「下向的機能」、後者を従事者の「上向的機能」といふことができる。

- (注2) A. D. Green は社会事業従事者が、官僚制的役割と専門職業者としての役割という矛盾した二つの役割を、意識的に、主体的に受けとり、かつそれを統合化する努力こそが、結局、組織の構造変動を促進すると主張している。(A. D. Green, *op. cit.*, p. 80)

Green の主張は間違いではないが、しかしいかなる状況においても社会事業従事者のこのような志向型が構造変動に貢献すると断言することはできない。すなわち官僚制的役割と専門職業者の役割との背離があまりにも大きくなると、両者の役割への同調はきわめて困難となり、このような状況においてはむしろ「革新者」、「専門職業志向型」の方が構造変動にとって有効であるといわねばならない。

- (注3) 社会事業における「闘争」と「構造変動」については拙稿「社会福祉施設の組織構造」(北星論集3号)において若干の検討を試みた。従来の社会事業理論において「闘争」(conflict)の概念が著しく欠如していることに注意を喚起する必要がある。したがって社会事業理論において「変動」(change)の概念も欠落している。

最近の社会学において「闘争」が研究されはじめたことは注目せねばならない。次のような諸文献が社会事業理論の研究のうえに有益である。

- ① ジンメル、「闘争の社会学」(法律文化社、1966);
- ② Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict* (The Free Press of Glencoe, 1964);
- ③ Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Stanford University Press, 1965);
- ④ Robert L. Kahn & Elise Boulding (ed.), *Power and Conflict in Organizations* (Tavistock, 1964);
- ⑤ A. Kornhauser, R. Dubin & A. M. Ross (ed.), *Industrial Conflict* (McGRAW-Hill, 1954);

社会事業の領域においても「闘争」の概念が導入されはじめたが、本稿で引用した文献以外のもので、特に興味あるものは、

- ① Lyle E. Schaller, *Community Organization: Conflict and Reconciliation* (Abingdon Press, 1966)
- ② Daniel Thursz, "Social Action as a Professional Responsibility" *Journal of the Social Work*, Vol. 11, No. 3 (July, 1966), pp. 12~21.

Hara Taneaki and his Activities (or Career) in Hokkaido

Akira MIYOSHI

Hara Taneaki was the first Christian Japanese who pioneered in the rehabilitation of delinquents in prisons.

By his efforts, five newly built penitentiaries in Hokkaido came to have ten Christian preachers, a remarkable accomplishment at the time.

Social Work and Social Pathology

Yoshihiro OHTA

Owing to the development of capitalism and modern science, our physical life has become easier and more comfortable. However it is also true that so-called modernization has not always contributed to man's real happiness. The various difficulties may be called social pathological phenomena.

First, the writer explains the historical differences between social problems and social pathology, and discusses the significance of the pathological approach towards problems in the modern society.

Second, in order to grasp the meaning of social pathology, the writer glances at its history, concepts and theories, for example, social maladjustment, anomie, alienation, tension, disorganization, deviation, etc.

Finally, he refers to relationships between social pathology and social work.

Organizational Analysis of Social Welfare Agency —The Conflict between Bureaucracy and Professionalism—

Jiro MATSUI

There are two opposite views of social work theory in Japan: one a 'micro-viewpoint' and the other a 'macro-viewpoint.' These two theories have not been well integrated. In order to do so, we should analyze not only the process in which social work practitioners translate the social policies into services under the agency policies and procedures, but also the process in which they change the agency policies and further modify the social policies.

This article focuses on the conflict which inevitably arises between bureaucracy and professionalism, and differentiates four types of social work practitioners produced out of this conflict. The functions of each type of the practitioners are also analyzed. Observations are made as to which type of the practitioners is the change agent that is promoting the change of the agency policies and social policies from the existing ones to what are more favorable to clients.

A Study on Prejudice towards the Handicapped

Hirotsugu OSHI

What is a physical disability? A disability is not only physical, but something psychosocial imposed on the disabled by society. In our society there are many negative attitudes towards the disabled, and they come to be problems for him, obstructing his achievement. The present study tries to analyse prejudice towards the handicapped in our culture.

The survey was based on a questionnaire given to 337 citizens and 142 employers in Sapporo. The questionnaire measured 15 attitude scales, checking either favor or disfavor relating to 8 'disabled' categories; and to analyze some of the stereotypes of each category.

The results are as follows:

1. Attitudes towards the handicapped are comparatively favorable. Especially is the attitude towards social institutions for the handicapped favorable.

2. But the favorable response is less in direct interpersonal situations, such as in daily vocational life.

3. Moreover it varies with each case of the handicapped. The crippled, the deaf and the blind are accepted favorably but the feeble-minded, the cerebrally palsied and the congenital disabled are far from acceptance.

4. Unattractive appearance, congenital disability, and retardation tend to increase disfavor and psychosocial distance.

5. The stereotype for each case of the handicapped is recognized in regard to appearance, capacity and character. Like the handicapped, people show favorable patterns towards the crippled and the deaf and unfavorable patterns towards C. P. and unattractive congenital disability.

6. In rating attitude scales, statistical differences were found according to age, education and degree of the handicapped of the