

# 福祉事務所における職員 の価値志向の問題

——特に官僚制との関連において——

忍 博 次  
松 井 二 郎

## 研 究 目 的

今日、社会事業従事者は弁護士、医師等の専門職業者とことなっており、個人開業はほとんど皆無であり、組織の中で働かざるをえない。この意味で、社会事業従事者は「組織の中の人間」(organization man) のひとつの典型であろう。

社会事業従事者が働いている社会福祉施設は、今日、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、分業化されていると同時に、これらの細分され、分業化された過程を組織化し、統合するために支配—服従のスカラー (scalar) の装置をもっており、社会福祉施設は多かれ少なかれフォーマルな組織 (formal organization) としての、官僚制組織 (bureaucratic organization) の特徴をもっている<sup>(註1)</sup>。

社会事業従事者はこのような分業と支配—服従のスカラーによって組織のうちに統合され、ヒエラルヒーのなかに位置づけられているのである。さらにまた、社会事業従事者は個々の組織体によって拘束をうけているだけではなく、今日では個々の組織体の上部構造をなす公権力を背景とした公行政によって拘束をうけているという事実を看過してはならないであろう。

このことは社会事業従事者の実践は、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、上述のような具体的な組織的拘束のなかで、また公行政の枠組のなかで展開されるものとして把握することが必要であろう。

さて、それでは官僚制的組織構造のなかに位置づけられ、したがって官僚制的諸規準への同調の期待の綱の目のなかで実践に従事している社会事業従事者は、不可避的に、画一的に官僚制的諸規準に合致した志向性をもつので

あろうか。それとも社会事業従事者は、官僚制的諸規準に合致した志向性だけでなく、官僚制的志向とはことなつた志向性をもつのであろうか。われわれの当面の関心は、官僚制組織における社会事業従事者のこのような価値志向性の分析に向けられる。

社会事業従事者の価値志向の実態を把握することによって、社会福祉の今後の方向性を理解するうえに重要な手がかりをあたえられるばかりでなく、今後のわが国の社会事業従事者の専門職業化の可能性を測るうえにも重要な示唆をあたえてくれるのではなからうか。

本稿は上述のような観点から、福祉事務所のなかで働いている職員に焦点をおき、福祉事務所職員の志向性の実態を分析するものである。

- (注1) Harold Wilensky & Charles N. Lebeaux, *Industrial Society and Social Welfare* (The Free Press, 1965), p. 140.  
Robert D. Vinter, "The Social Structure of Service" in Alfred J. Kahn (ed.), *Issues in American Social Work* (Columbia Univ. Press), pp. 242~269.

### 理論仮説

官僚制組織の成立とその増大は、近代社会の最も顕著な特質のひとつである。今日では、官僚制組織はますます支配的な制度となっており、現代の制度的縮図といふことができよう。

現代社会における官僚制組織は、大工場、大会社だけに限られるものでなく、われわれの生活のさまざまな領域においても浸透している。例えば、学校、病院、教会、職業紹介所、デパート、スーパー・マーケット、組合、政党等においても、多かれ少なかれ、官僚制組織として組み立てられている。

社会福祉の領域もその例外ではない。社会福祉施設についてみても、今日では、「施設」それ自体が専門分化している<sup>(註1)</sup>と同時に、「施設」内部においてもサービスの全過程を協働関係にある個々の過程に分業化し、さらに分業化された過程をヒエラルヒーによって組織化し、統合するという官僚制的組織の特徴をもっているのである。われわれは今日の社会福祉の実践活動やサービスの問題を考える場合、それらを拘束している官僚制的組織構造との関連を捨象することは、もはや許されないであろう。

官僚制組織の諸特徴については、かの有名なマックス・ウェーバーの洗練された理論<sup>(註2)</sup>があるが、それにしたがって官僚制組織の諸特徴を若干、指摘しておこう。マックス・ウェーバーによると、官僚制組織は次のような諸

特質をもつ<sup>(註3)</sup>。

- (1) 組織のために必要な正規の活動は、一定の方法で職務として配分される。
- (2) 職務機関の組織はヒエラルヒーの原理にしたがう。すなわち、各下級機関は上級機関の統制と監督の下におかれる。
- (3) 運用は抽象的な規則でできた制度によって支配され、そしてこれらの規則の個々の事例への適用という形をとる。
- (4) 理念型としての職員は、形式主義的な非情性という精神において、すなわち憎しみもなく愛もなく、かくて愛着も熱意もなしにその職務をおこなう。
- (5) 純粋官僚型の管理組織は、純技術的な観点からは高度の能率に達することができるということが、一般的な傾向として経験によりしめされている。そして完成した官僚制的な機構とそうでない組織とを比較すると、まさに機械的生産様式と非機械的生産様式とを比較するようなものである。
- (6) ひとたび完全に実施されると、官僚制はもっとも破壊困難な社会形象の一つとなる。それゆえに官僚制は、支配関係を<組織化>する手段として、官僚制機構を統轄する者にとり最上級の権力手段なのである。

さて、われわれの当面の研究対象たる福祉事務所を、マックス・ウェーバーの官僚制の理念型構成によって照明をあてるならば、組織としての福祉事務所がウェーバーの官僚制の理念型に近似していることを容易に見出すことができよう。すなわち福祉事務所における仕事は、ある一定の方法で職務として配分され、そしてこれらの職務のあいだには一定の組みたてがなされており、ある職務と他の職務のあいだには支配一服従という上下の関係にくみたてられている<sup>(註4)</sup>。また職務として割りあてられた仕事は抽象的な規則によって支配されており<sup>(註5)</sup>、職員は客観的に、非人格的に職務をおこなうことが要求されている。人事採用においても専門的な資格によっておこなわれ、所属長の恣意的な解職から保証されている。

このようにみると福祉事務所は、多かれ少かれ官僚制組織としての特徴をもっているといわねばならない。

さてそれでは官僚制組織のなかで働いている職員の価値志向性はどのような特徴をもっているのだろうか。R・K・マートンが「官僚制の構造とパーソナリティ」の論文で指摘するように、官僚制組織のなかにくみこまれて

いる人間は、不可避免的に、また画一的に官僚制的諸規準に合致した志向性を示すのだろうか<sup>(註6)</sup>。

マートンはウェーバーの官僚制の機能的分析を補充することを意図して官僚制の逆機能として生ずる形式主義、儀礼主義、職員の技術主義、繁文縟礼について鋭く分析したのであるが、Blau & Scott<sup>(註7)</sup>、および Billingsley<sup>(註8)</sup>、Wilensky<sup>(註9)</sup>、あるいはまた Francis & Stone<sup>(註10)</sup> 等の最近の諸研究は、官僚制組織のなかの職員の志向性は、不可避免的に、画一的に官僚制的諸規準に合致した官僚制的志向性を示すというウェーバーおよびマートンの見解に対して疑問を投げかけ、官僚制組織における職員の志向性は官僚制的志向性だけではなく、官僚制的志向性とは対立、葛藤するような志向性もまた同時に存在することを示している。

われわれは Blau & Scott、および Billingsley、Wilensky、Francis & Stone 等の研究に立脚して、官僚制組織としての福祉事務所に働く職員は、画一的に官僚制的諸規準に合致した官僚制的志向性を示すのではなく、官僚制的志向と同時に、官僚制的志向性とは対立、矛盾するような志向性も示すであろうと考えた。そしてこのような志向性の多様化は、職員の専門的教育のレベルや職務内容によって、また組織のヒエラルヒーにおける位置によって異なるであろう。すなわち、クライアントと接触の少ない事務員や、組織のヒエラルヒーの上層に位する者においては官僚制的志向性が支配的であるが、逆に、クライアントと直接的な接触をもち、かつ組織のヒエラルヒーの下層に位置しているワーカーの場合はクライアント、地域社会との接触の中で価値準拠を複雑にし、官僚制的志向性とは異なった志向に傾斜するであろうと考えた<sup>(註11)</sup>。

(注1) 「施設」自体が専門分化している例として、例えば今日の社会福祉施設は、養護施設、精薄児施設、老人ホーム、救護施設、児童相談所等々のようにそれぞれ機能分化をとげている。

(注2) Max Weber, "Die Typen Der Herrschaft" in *Wirtschaft und Gesellschaft*. 浜島朗訳「権力と支配」(みすず書房)

(注3) マックス・ウェーバー、浜島朗訳「権力と支配」263～330頁。

(注4) 社会福祉事業法、第14条：福祉に関する事務所には、長および少くとも左の所員を置かなければならない。

- (1) 指導監督を行う所員。
- (2) 現業を行う所員。
- (3) 事務を行う所員。

2. 所の長は、都道府県知事または市町村長の指揮監督を受けて、所務を掌

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

- 理する。
3. 指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督につかさどる。
  4. 現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成または更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、または訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無およびその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う。
  5. 事務を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、所の庶務をつかさどる。
- (注5) 福祉事務所の仕事を支配している抽象的法律および諸規則として、「社会福祉事業法」、「生活保護法」「老人福祉法」「身体障害者福祉法」、および「生活保護法関係通知」、「生活保護実施要領」等をあげることができよう。
- (注6) Robert K. Merton, "Bureaucratic Structure and Personality" in Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Free Press, 1968), pp. 249~260. マートン、「ビューロクラシーの構造とパーソナリティ」(森、他訳「社会理論と社会構造」みすず書房所収)
- (注7) Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations, A Comparative approach* (Routledge & Kegan Paul, 1963), この著作は福祉事務所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。
- (注8) Andrew Billingsley, "Bureaucratic and Professional Orientations in Social Casework" *Social Service Review*, XXXVIII, (December, 1964), pp. 400~407. Billingsley は民間の二つの社会福祉施設、児童保護施設とファミリー・カウンセリング施設のケースワーカーの志向性を比較研究している。
- (注9) Harold L. Wilensky, "The Professionalization of Everyone?" *The American Journal of Sociology*, Vol. LXX, No. 2 (September, 1964), pp. 137~158. この論文は技師 (engineers), 弁護士 (lawyers), 大学教授 (Professors) の志向性の比較研究をおこなったものである。
- (注10) Roy G. Francis & Robert C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy. A Case Study* (The University of Minnesota Press, 1965). この著作は「職業紹介所」の組織分析を通して worker の価値志向を分析している。
- (注11) 理論仮説のくわしい展開は、松井二郎「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」(北星論集第4号) においておこなっている。

## 研究の方法

以上の理論仮説の下で、われわれは社会福祉事業の分野で最も自治体行政に密着し、行政の枠の中で専門性について葛藤をもちやすいと考えられる社会福祉事務所を対象とし、仮説検証のための研究調査をおこなおうとした。

調査は官僚制の中での価値志向のあり方を研究の焦点にすえ、さらにその価値志向を支える福祉事務所職員の専門性、価値準拠のための準拠集団をとらえようとした。専門性のあり方や、その客観的条件は彼等のもつ価値志向

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

を規定する。そこで彼等の地位、仕事の内容、学歴、職歴、研究会活動、は第一にとらえねばならない重要な指標である。

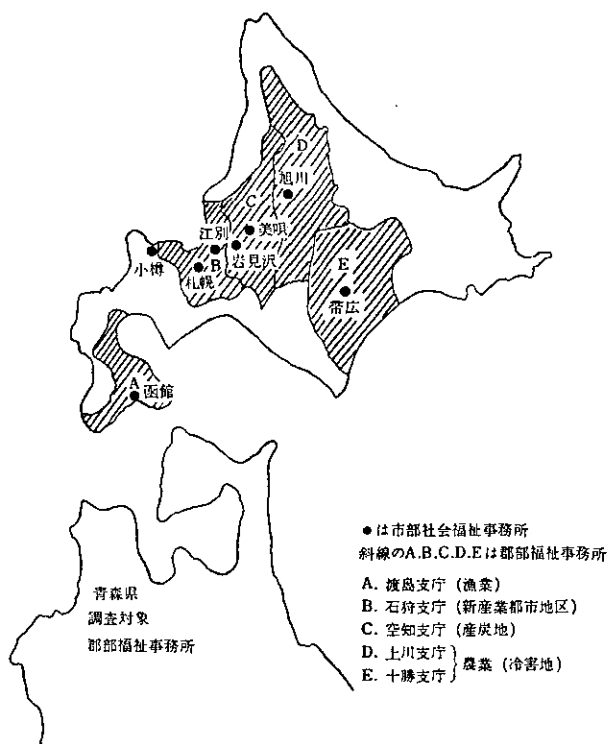
さらに主体がどの集団に依拠しているかによって価値志向は異なってくる。それを仕事上の助言、評価の源泉から求めようとした。

価値志向に関しては規則・手続に対する考え方をとらえ、さらには具体的職場自体から組織と価値志向に最も係わりが大であると考えられる施設機関（福祉事務所）（質問1～5）、公的扶助政策（質問6～10）、モラル（質問11～15）の三つの側面についてその態度を採っていった。

### 対 象

対象は北海道および近接県の青森県の福祉事務所に求めた。北海道については地域の特性を考慮して、郡部の福祉事務所（内部組織）5カ所、市部の

図 1



## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

福祉事務所（独立組織）8カ所を対象施設として選択した。図1に示すごとく、Aの渡島地方は漁業を中心とする地帯で、最近の近沿海漁業の不振は零細漁民を多く生んでいる。Bの石狩地域は道央に位し、新産都市地域に指定され、全道人口の1/5を集め、第二次・第三次産業の躍進が著しい。Cの空知地区は農業および産炭地区であったが、相続く炭坑閉鎖で生活保護率、人口移動の増加が大である。D、Eの上川、十勝地区は道北、道東に位する農業地帯で、開拓農民を多くかかえ、周期的に冷害に悩まされている。

調査の方法はこれらの福祉事務所を訪問し、責任者の了解の下で調査用紙を配布し、個別に、あるいは集団でとりまとめ、封筒に密閉したものを後刻送付してもらうことにより回収した。

第1表

得られた対象は第1表のごとく、北海道の配布数466に対し有効標本357で回収率は76.6%であった。青森県の場合は配布数200に対し有効標本は167、回収率は83.5%と北海道を上まわった。

調査は昭和41年7月から42年1月までの間に北海道の調査地訪問を完了し、青森県は昭和42年4月に調査表を依頼し、回収することができた。

	配布数	有効標本数	回収率%
北海道	466	357	76.6
青森県(郡部)	200	167	83.5

## 結果と考察

### I. 福祉事務所職員のプロフィール

福祉事務所職員の価値志向の分析に入る前に、福祉事務所職員の年齢、学歴、資格取得方法、動機、研究会への参加等について、その特徴をみてみよう。

#### 職員の年齢構成と学歴

まず職員の年齢構成をみると、ケースワーカーは20才代、30才代に多く、事務員にくらべると年齢的に若い層に集中している（第2表）。

福祉事務所職員の学歴は、高校（旧制中学も含む）が最も多く、大学卒がそれにつづいている。職務別にみるとケースワーカーの場合も高校（旧制中学）が最も多く、大学卒がそれにつづくが、ケースワーカーのなかで大学卒者の占める比率は、他の職務の人よりも多い（ケースワーカー28.3%、事務

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第2表 職務と年齢

	北海道					青森県				
	ケース ワーカー	事務 員	査指 導員 察員	係以 長上	計	ケース ワーカー	事務 員	査指 導員 察員	係以 長上	計
20 ~ 29 才	65 (34.2)	29 (32.2)	0	0	94	30 (31.3)	9 (23.7)	0	0	39
30 ~ 39 才	71 (37.4)	29 (32.2)	3 (11.1)	9 (18.9)	112	27 (28.1)	13 (34.2)	1 (10.0)	0	41
40 ~ 49 才	26 (13.7)	18 (20.1)	14 (51.9)	27 (54.0)	85	27 (28.1)	13 (34.2)	7 (70.0)	6 (26.1)	53
50 才以上	13 (6.8)	10 (11.1)	8 (29.6)	9 (18.0)	40	12 (12.5)	3 (7.9)	2 (20.0)	17 (73.9)	34
D. K.	15 (7.9)	4 (4.4)	2 (7.4)	5 (10.0)	26	0	0	0	0	0
計	190	90	27	50	357	96	38	10	23	167

	市 部					郡 部				
	ケース ワーカー	事務 員	査指 導員 察員	係以 長上	計	ケース ワーカー	事務 員	査指 導員 察員	係以 長上	計
20 ~ 29 才	46 (36.5)	25 (39.7)	0	0	71	49 (30.6)	13 (20.0)	0	0	62
30 ~ 39 才	48 (38.1)	18 (23.6)	2 (18.2)	7 (20.6)	75	50 (31.3)	24 (36.9)	2 (7.7)	2 (5.0)	78
40 ~ 49 才	16 (12.7)	13 (20.6)	5 (45.4)	15 (44.1)	49	37 (23.1)	18 (27.7)	16 (61.6)	18 (46.2)	89
50 才以上	5 (4.0)	3 (4.8)	3 (27.3)	8 (23.5)	19	20 (12.5)	10 (15.4)	7 (26.9)	18 (46.2)	55
D. K.	11 (8.9)	4 (6.3)	1 (9.1)	4 (11.8)	20	4 (2.5)	0	1 (3.8)	1 (2.6)	6
計	126	63	11	34	234	160	65	26	39	290

	全 体				
	ケース ワーカー	事務 員	査指 導員 察員	係以 長上	計
20 ~ 29 才	95 (33.2)	38 (29.7)	0	0	133
30 ~ 39 才	98 (34.4)	42 (32.8)	4 (10.8)	9 (12.3)	153
40 ~ 49 才	53 (18.5)	31 (24.2)	21 (56.8)	33 (45.3)	138
50 才以上	25 (8.7)	13 (10.2)	10 (27.0)	26 (35.6)	74
D. K.	15 (5.2)	4 (3.1)	2 (5.4)	5 (6.8)	26
計	286	128	37	73	524

§ ケースワーカーとは現業をおこなう所員をいう。

§§ 係長以上とは、非現業における係長以上をいう。

§§§ 市部、郡部とは、市部福祉事務所、郡部福祉事務所をいう。



## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

員15.6%，査察指導員10.8%，係長以上8.2%）。

地域別にみると、北海道より青森県の方が、また郡部より市部の方がケースワーカーのなかで大学卒者の占める割合は多くなっている（第3表）。

学歴を年齢別にみると、高校（旧中）卒者は30才代、40才代に圧倒的に多く、それに対し大学卒者は20才代に圧倒的に多く、大学卒者の63.1%が20才代を占めている。特に青森県の場合、75.7%の人が20才代を占めている。このように20才代に大学卒者が多く占めていることは、過去5、6年のあいだに、福祉事務所に大学卒者が増加していることをしめしている。これに対して義務教育だけの人は40～50才代に多い（第4表）。

また大学卒（短大卒も含める）について、その出身学部・学科をみると、最も多いのが法律、経済、政治で60%を占めるのに対し、社会学、教育学、社会福祉の学部学科卒はきわめて少ない（第5表）。

### 資格取得の方法

社会福祉主事の資格取得方法についてみると、ケースワーカーの半数以上は、短期間の社会福祉主事認定講習で取得しており、資格取得は形式化しているが、それでもなをケースワーカーのなかで無資格者が21%を占めていることは注目に値しよう。さらに青森県と北海道を比較すれば、北海道の方が無資格者はきわめて多く（青森5.2%，北海道29.5%）、また郡部より市部の方が無資格者が多い（第6表）。

このように福祉事務所のケースワーカーの無資格者が多いことは、ケースワーカーの人事採用において社会福祉あるいはその隣接領域の専門的知識・技術を取得した人への依存度が低いこと、および配置転換によって社会福祉の領域以外の部局から福祉事務所に回されることがきわめてひんばんにおこなわれていることを示している。このことは次の福祉事務所の職員になった動機をみることによって明瞭であろう。

### 福祉事務所職員になった動機

福祉事務所の職員となった動機についてみると80%以上が転勤によるもので、関心あって福祉事務所にきた人はきわめて少ない。このことは福祉事務所の職員の無資格者を多くさせている大きな要因をなしてと考えられる。職務別にみると査察指導員、ケースワーカーは、他の職務の人にくらべて関心あったものがやや多い（第7表）。

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第3表 職務と学歴

	北海道					青森県				
	ケ ワ ー カ ス	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計	ケ ワ ー カ ス	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計
義務教育	20 (10.5)	6 (6.7)	3 (11.1)	7 (14.0)	36	9 (9.4)	5 (13.2)	1 (10.0)	5 (21.7)	20
高校・旧中	107 (56.3)	59 (65.6)	19 (70.4)	33 (66.0)	218	52 (54.1)	24 (63.0)	7 (70.0)	14 (61.0)	97
短大	9 (4.7)	8 (8.9)	0 (6.0)	3 (6.0)	20	2 (2.1)	2 (5.3)	1 (10.0)	2 (8.7)	7
大学	51 (26.9)	15 (16.6)	3 (11.1)	5 (10.0)	74	30 (31.3)	5 (13.2)	1 (10.0)	1 (4.3)	37
D. K.	3 (1.6)	2 (2.2)	2 (7.4)	2 (4.0)	9	3 (3.1)	0 (5.3)	0 (4.3)	1 (4.3)	6
計	190	90	27	50	357	96	38	10	23	167

	市					郡				
	ケ ワ ー カ ス	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計	ケ ワ ー カ ス	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計
義務教育	12 (9.5)	3 (4.8)	2 (18.2)	3 (8.8)	20	17 (10.6)	8 (12.3)	2 (7.7)	9 (23.1)	36
高校・旧中	61 (48.4)	42 (66.6)	7 (63.7)	22 (64.7)	132	98 (61.3)	41 (63.1)	15 (73.1)	25 (64.0)	183
短大	6 (4.8)	6 (9.5)	0 (5.9)	2 (5.9)	14	5 (3.1)	4 (6.1)	1 (3.8)	3 (7.7)	13
大学	44 (34.9)	10 (15.9)	2 (18.2)	5 (14.7)	61	37 (23.1)	10 (15.4)	2 (7.7)	1 (2.6)	50
D. K.	3 (2.4)	2 (3.2)	0 (5.9)	2 (5.9)	7	3 (1.9)	2 (3.1)	2 (7.7)	1 (2.6)	8
計	126	63	11	34	234	160	65	26	39	290

	全 体				
	ケ ワ ー カ ス	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計
義務教育	29 (10.1)	11 (8.6)	4 (10.8)	12 (16.4)	56
高校・旧中	159 (55.7)	83 (64.9)	26 (70.3)	47 (64.4)	315
短大	11 (3.8)	10 (7.8)	1 (2.7)	5 (6.8)	27
大学	81 (28.3)	20 (15.6)	4 (10.8)	6 (8.2)	111
D. K.	6 (2.1)	4 (3.1)	2 (5.4)	3 (4.1)	15
計	286	128	37	113	524

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第4表 学 歴 と 年 令

	北海道					計	青森県					計
	義務教育	高・旧中	短大	大学	その他		義務教育	高・旧中	短大	大学	その他	
20~29才	2 (5.6)	46 (21.1)	3 (15.0)	42 (56.8)	1 (16.1)	94	0	10 (10.3)	1 (14.3)	28 (75.7)	0	39
30~39才	9 (25.0)	77 (35.3)	12 (60.0)	14 (18.9)	0	112	1 (5.0)	33 (34.0)	3 (42.8)	4 (10.8)	0	41
40~49才	12 (33.2)	63 (28.9)	2 (10.0)	6 (8.1)	2 (22.3)	85	11 (55.0)	33 (34.0)	2 (28.6)	3 (8.1)	4 (66.7)	53
50才以上	11 (30.6)	18 (8.3)	2 (10.0)	6 (8.1)	3 (33.3)	40	8 (40.0)	21 (21.7)	1 (14.3)	2 (5.4)	2 (33.1)	34
D. K.	2 (5.6)	14 (6.4)	1 (5.0)	6 (8.1)	3 (33.3)	26	0	0	0	0	0	0
計	36	218	20	74	9	357	20	97	7	37	6	167

	市 部					計	郡 部					計
	義務教育	高・旧中	短大	大学	その他		義務教育	高・旧中	短大	大学	その他	
20~29才	0 (22.0)	29 (21.4)	3 (62.3)	38 (14.3)	1 (14.3)	71	2 (2.8)	27 (14.8)	1 (7.7)	32 (64.0)	0	62
30~39才	7 (35.0)	50 (37.8)	9 (64.4)	9 (14.8)	0	75	3 (8.2)	60 (32.8)	6 (46.1)	9 (18.0)	0	78
40~49才	8 (40.0)	33 (25.0)	1 (7.1)	6 (9.8)	1 (14.3)	49	15 (41.7)	63 (34.4)	3 (23.1)	3 (6.0)	5 (62.5)	89
50才以上	4 (20.0)	10 (7.6)	0 (4.9)	3 (28.6)	2 (28.6)	19	15 (41.7)	29 (15.8)	3 (23.1)	5 (10.5)	3 (37.5)	55
D. K.	1 (5.0)	10 (7.6)	1 (7.1)	5 (8.2)	3 (42.8)	20	1 (2.8)	4 (2.2)	0 (2.0)	1 (2.0)	0	6
計	20	132	14	61	7	234	36	183	13	50	8	290

	全 体					計
	義務教育	高・旧中	短大	大学	その他	
20~29才	2 (3.6)	56 (17.8)	4 (14.8)	70 (63.1)	1 (6.7)	133
30~39才	10 (17.9)	110 (34.9)	15 (55.6)	18 (16.2)	0	153
40~49才	23 (41.0)	96 (30.5)	4 (14.8)	9 (8.1)	6 (40.0)	138
50才以上	19 (33.9)	39 (12.4)	3 (11.1)	8 (7.2)	5 (33.3)	74
D. K.	2 (3.6)	14 (4.4)	1 (3.7)	6 (5.4)	3 (20.0)	26
計	56	315	27	111	15	524

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第5表 職務と出身学部

	北海道					青森県				
	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
社 会 福 祉	6	0	0	1	7	3	0	1	0	4
(社 会 福 祉)	(12.2)			(16.7)		(10.0)		(50.0)		
法 学	7	3	0	0	10	5	0		1	6
(法 学)	(14.3)	(21.4)				(16.7)			(33.3)	
文 学	31	10	2	4	47	19	5	1	2	27
(文 学)	(63.3)	(71.5)	(10.0)	(16.6)		(63.3)	(71.4)	(50.0)	(66.7)	
計	5	1	0	1	7	3	2	0	0	5
(計)	(10.2)	(7.1)		(16.7)		(10.0)	(28.6)			
計	49	14	2	6	71	30	7	2	3	42

	市 部					郡 部				
	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
社 会 福 祉	5	0	0	1	6	4	0	1	0	5
(社 会 福 祉)	(11.6)			(20.0)		(11.1)		(50.0)		
法 学	7	2	0	0	9	5	1	0	1	7
(法 学)	(16.3)	(20.0)				(13.9)	(9.1)		(25.0)	
文 学	26	7	2	0	38	24	8	1	3	36
(文 学)	(60.5)	(70.0)	(10.0)	(40.0)		(66.7)	(72.7)	(50.0)	(75.0)	
計	5	1	0	1	7	3	2	0	0	5
(計)	(11.6)	(10.0)		(20.0)		(8.3)	(18.2)			
計	43	10	2	5	60	36	11	2	4	53

	全 体				
	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
社 会 福 祉	9	0	1	1	11
(社 会 福 祉)	(11.4)		(25.0)	(11.1)	
法 学	12	1	0	1	14
(法 学)	(15.2)	(5.3)		(11.1)	
文 学	50	15	3	6	74
(文 学)	(63.3)	(78.9)	(75.0)	(66.7)	
計	8	3	0	1	12
(計)	(10.1)	(15.8)		(11.1)	
計	79	19	4	9	111

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第6表 職務と資格取得方法

	北海道					青森県				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
四年制大学	41 (21.6)	2 (2.2)	0	0	43	16 (16.7)	1	2 (20.0)	0	19
短大	4 (2.1)	1 (1.1)	0	1 (2.0)	6	1 (1.0)	0	0	0	1
講習	87 (45.7)	11 (12.2)	19 (70.4)	27 (54.0)	144	68 (70.8)	10 (26.3)	5 (50.0)	8 (34.8)	91
資格なし	56 (29.5)	74 (82.3)	4 (14.8)	20 (40.0)	154	5 (5.2)	4 (10.5)	3 (30.0)	7 (30.4)	19
その他	2	2	4	2	10	6	23	0	8	37
D. K.	(1.1)	(2.2)	(14.8)	(4.0)	(6.3)	(60.6)			(34.8)	
計	190	90	27	50	357	96	38	10	23	167

	市					郡				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
四年制大学	36 (28.6)	1 (1.6)	0	0	37	21 (13.1)	2 (3.1)	2 (7.7)	0	25
短大	4 (3.2)	1 (1.6)	0	1 (2.9)	6	1 (0.6)	0	0	0	1
講習	44 (34.9)	5 (7.9)	10 (90.9)	16 (47.1)	75	111 (69.4)	16 (24.6)	14 (53.9)	19 (48.7)	160
資格なし	42 (33.3)	55 (87.3)	1 (9.1)	16 (47.1)	114	20 (12.5)	42 (64.6)	3 (11.5)	12 (30.8)	77
その他	0	1 (1.6)	0	1 (2.9)	2	7 (4.4)	5 (7.7)	7 (26.9)	8 (20.5)	27
D. K.										
計	126	63	11	34	234	160	65	26	39	290

	全 体				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
四年制大学	57 (19.9)	3 (2.3)	2 (5.4)	0	62
短大	5 (1.7)	1 (0.8)	0	1 (1.4)	7
講習	155 (54.3)	21 (16.4)	24 (64.9)	35 (47.9)	235
資格なし	61 (21.3)	78 (61.0)	7 (18.9)	27 (37.0)	173
その他	8	25	4	10	47
D. K.	(2.8)	(19.5)	(10.8)	(13.7)	
計	286	128	37	73	524

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第7表 職務と福祉事務所職員となった動機

	北海道			青森県		
	関心 あ	転勤	計	関心 あ	転勤	計
ケースワーカー	28 (16.1)	146 (83.9)	174	13 (15.7)	70 (84.3)	83
事務員	11 (13.8)	69 (86.2)	80	0	34 (100.0)	34
査察指導員	9 (37.5)	15 (62.5)	24	2 (22.2)	7 (77.8)	9
係長以上	7 (14.9)	40 (85.1)	47	3 (13.1)	20 (86.9)	23
計	55	270	325	18	131	149
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=7.96, 0.025 < P < 0.05$			$\chi^2=6.499$		

	市 部			郡 部		
	関心 あ	転勤	計	関心 あ	転勤	計
ケースワーカー	12 (10.4)	103 (89.6)	115	29 (20.4)	113 (79.6)	142
事務員	8 (13.8)	50 (86.2)	85	2 (3.8)	51 (96.2)	53
査察指導員	3 (27.3)	8 (72.7)	11	8 (36.4)	14 (63.6)	22
係長以上	3 (9.7)	28 (90.3)	31	8 (19.1)	34 (80.9)	42
計	26	189	215	47	212	259
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=3.36$			※ $\chi^2=12.99, 0.005 < P < 0.01$		

	全 体		
	関心 あ	転勤	計
ケースワーカー	41 (16.0)	216 (84.0)	257
事務員	11 (9.6)	103 (90.4)	114
査察指導員	11 (33.3)	22 (66.7)	33
係長以上	10 (14.3)	60 (85.7)	70
計	73	401	474
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=11.17, 0.01 < P < 0.02$		

§ D. K., その他は除いた。

### 学会・研究会の参加

学会・研究会（福祉事務所の公的な、出席が義務づけられている研究会は除く）の参加についてみると、全体の約70%の人が参加していないが、職務別にみると査察指導員、ケースワーカーはやや参加の割合は高い。このことは専門職業的準拠集団への志向性が低いことを意味している。地域別にみると、青森県の場合、ケースワーカーの参加の割合はきわめて高いことが注目されよう（第8表）。

以上、福祉事務所職員を年齢、学歴、資格取得方法、動機、学会、研究会の参加等の諸点についてその特徴を概観してきたが、福祉事務所職員を専門職業従事者としての客観的要件である高度の専門的教育、資格要件の取得、専門職業者の準拠集団への参加等にてらしてみると、専門職業者としての客観的要件はきわめて不十分であるということができよう。

しかしながらケースワーカーは、他の職務の人よりも専門教育のレベル、資格取得の方法、学会、研究会の参加等について専門職業の客観的要件を不十分であるにせよ、若干もっていることを指摘することができよう（#1）。

## II. 仕事上の助言・評価に対する志向性

官僚制組織における職員は分業とヒエラルヒーのなかに位置づけられており、そこでは職員は上位者の命令に同調することが期待される。また官僚制組織においては、職員の業績の評価は、組織の諸規準への同調、あるいは組織目標の達成の貢献度という観点からなされるという特色を有する。それでは福祉事務所職員は仕事上の助言・評価等においてどのような志向性を有するのであろうか（#2）。

仕事上の助言について、福祉事務所職員は圧倒的に上司に志向しており、同僚仲間への志向性は弱い。仕事上の助言を誰れに求めるかを、現業経験年数との関係でみると経験年数が多くなるにつれて、やや上司志向が増大する傾向が認められるが、統計的には有意な差は認められない（第9表）。

総じて仕事上の助言については、上司に志向した官僚制的志向が支配的であり、経験年数が多くなるにつれてますます官僚制的志向がパターン化していく傾向にあるといえよう（第10表）。

次に仕事上の評価を誰れに求めるかをみると、職務間に統計的に有意な差が認められ、ケースワーカーは上司、地域社会、クライアントへの志向が強くなり、事務員は上司、地域社会に強く志向している。査察指導員は上司と地域

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第8表 職務と学会・研究会の参加

	北海道					青森県				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
参加している	47 (25.1)	8 (9.1)	11 (40.7)	15 (30.6)	81	56 (58.3)	7 (18.9)	3 (30.0)	3 (13.6)	69
参加していない	140 (74.9)	80 (90.9)	16 (59.3)	34 (69.4)	270	40 (41.7)	30 (81.1)	7 (70.0)	19 (86.4)	96
計	187	88	27	49	351	96	37	10	22	165
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2 = 16.39, P < 0.001$					※ $\chi^2 = 26.63, P < 0.001$				

	市					郡				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
参加している	29 (23.6)	8 (12.7)	3 (27.3)	9 (27.3)	49	74 (46.3)	7 (11.3)	11 (42.3)	9 (23.7)	101
参加していない	94 (76.4)	55 (87.3)	8 (72.7)	24 (72.7)	181	86 (53.7)	55 (88.7)	15 (57.7)	29 (76.3)	185
計	123	63	11	33	230	160	62	26	38	286
$\chi^2$ 検定	$\chi^2 = 4.23$					※ $\chi^2 = 26.63, P < 0.001$				

	全 体				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
参加している	103 (36.4)	15 (12.0)	14 (37.8)	18 (25.4)	150
参加していない	180 (63.6)	110 (88.0)	23 (62.2)	53 (74.6)	366
計	283	125	37	71	516
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2 = 26.88, P < 0.001$				

§ D. K., その他は除く。



福祉事務所における職員の価値志向の問題

第9表 職務と仕事上の助言を誰に求めるか

	北海道					青森県				
	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計
上	128	56	20	38	242	71	26	5	18	120
同	(68.1)	(67.5)	(76.0)	(80.9)		(76.3)	(76.5)	(50.0)	(85.7)	
僚	60	27	6	9	102	22	8	5	3	38
	(31.9)	(32.5)	(23.1)	(19.1)		(23.7)	(23.5)	(50.0)	(14.3)	
計	188	83	26	47	344	93	34	10	21	158
$x^2$ 検定	$x^2=3.78$					$x^2=4.76$				

	市					郡				
	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計
上	81	39	8	28	156	118	43	17	28	206
同	(65.3)	(32.8)	(80.0)	(87.5)		(75.2)	(72.9)	(65.4)	(77.8)	
僚	43	19	2	4	68	39	16	9	8	72
	(34.7)	(67.2)	(20.0)	(12.5)		(24.8)	(27.1)	(34.6)	(22.2)	
計	124	58	10	32	224	157	59	26	36	278
$x^2$ 検定	$x^2=7.19$					$x^2=1.88$				

	全 体				
	ケ ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 員	係 以 長 上	計
上	199	82	25	56	362
同	(70.8)	(70.1)	(69.4)	(82.3)	
僚	82	35	11	12	140
	(29.2)	(29.9)	(30.6)	(17.7)	
計	281	117	36	68	502
$x^2$ 検定	$x^2=4.17$				

§ D. K., その他は除く。

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第10表 現業経験年数と仕事上の助言を誰に求めるか

	北海道					青森県				
	一年未満	一〇三年	三〇六年	六年以上	計	一年未満	一〇三年	三〇六年	六年以上	計
上司	19 (59.4)	33 (66.0)	35 (66.0)	76 (75.2)	163	1 (50.0)	18 (69.2)	34 (72.3)	29 (82.9)	82
同僚	13 (40.6)	17 (34.0)	18 (34.0)	25 (24.8)	73	1 (50.0)	8 (30.8)	13 (27.7)	6 (17.1)	28
計	32	50	53	101	236	2	26	47	35	110
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=3.65$					$\chi^2=2.44$				

	市					郡				
	一年未満	一〇三年	三〇六年	六年以上	計	一年未満	一〇三年	三〇六年	六年以上	計
上司	17 (63.0)	24 (68.6)	27 (64.3)	34 (70.8)	102	3 (42.9)	27 (65.9)	42 (72.4)	71 (80.7)	143
同僚	10 (37.0)	11 (31.4)	15 (35.7)	14 (29.2)	50	4 (57.1)	14 (34.1)	16 (27.6)	17 (19.3)	51
計	27	35	42	48	152	7	41	58	88	194
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=1.13$					$\chi^2=7.28$				

	全体				
	一年未満	一〇三年	三〇六年	六年以上	計
上司	20 (58.8)	51 (67.1)	69 (69.0)	105 (77.2)	245
同僚	14 (41.2)	25 (32.9)	31 (31.0)	31 (22.8)	101
計	34	76	100	136	346
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=5.72$				

§ D. K., その他は除く。  
 §§ ケースワーカーについてののみ。

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

社会および部下に対してかなり強く志向している。全体的に、同僚に評価をもとめる割合は少ない（第11表）。

仕事上の評価の源泉については、すべての職務に共通して上司志向が強いが、ケースワーカーがクライアントに、査察指導員が部下に志向していることは、それぞれの職務の内容、あるいはヒエラルヒーにおける位置を反映しているといえよう。

さらに仕事上の評価を誰れに求めるかを資格取得方法との関連でみると、全体では資格なしに上司志向が最も多く、講習、大学になるにしたがって上司志向は弱くなり、逆に同僚志向は大学に多く、講習、資格なしになるにつれて同僚志向は弱くなる。クライアントへの志向も大学に多く、講習、資格なしにしたがって減少する（第12表）。

このことは無資格者、認定講習による資格取得者と大学において資格取得した者とのあいだに評価の源泉に関して差異があることを意味しており、無資格者、認定講習による資格取得者は官僚制的志向性が強いのに対し、大学における資格取得者は官僚制的志向性とはことなった志向性をもっていることが指摘できよう。

次に仕事において何が大切であるかについては、職務間に有意な差が認められ、全体についてみると、専門技術の向上はいずれの職務においても多いが、事務員はやや低い。経済的安定は事務員に最も多く、ケースワーカーがそれにつづく。同僚は査察指導員、係長以上の管理職において多くなる傾向が認められる。他の部課への移動はケースワーカーに多くみられる（第13表）。

### III. 規則手続重視・自由裁量に対する志向性

官僚制組織において職員は一定の規則・手続にしたがって職務遂行することが要請されるのであるが、規則・手続の遵守を組織目的の達成のための手段とみなすか、それとも規則・手続の遵守を目的そのものとみなすかは、職務やヒエラルヒーにおける位置によって異なるであろう。そこで規則・手続に対する志向性を把握する手がかりとして、規則・手続重視と自由裁量の指標<sup>(注3)</sup>をとりあげ、職員の規則・手続への志向性を分析した。その結果、規則・手続重視と自由裁量増大の意見については北海道、市部、郡部および職務間に統計的に有意な差があり、ケースワーカーの場合、その半数以上が自由裁量増大に志向しているのに対し、事務員、査察指導員、係長以上になる

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第11表 職務と仕事上の評価を誰に求めるか

	北海道					青森県				
	ク ワ ー カ ス ィ	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ィ	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
上 司	64	37	4	20	125	36	23	5	9	73
同 僚	(37.6)	(48.0)	(16.7)	(44.4)	(42.3)	(63.8)	(55.6)	(40.9)		
部 下	24	17	3	5	49	12	5	2	2	21
	(14.1)	(22.1)	(12.5)	(11.1)	(14.1)	(13.9)	(22.2)	( 9.1)		
クライアント	0	0	6	11	17	0	1	1	3	5
			(25.0)	(24.4)		( 2.8)	(11.1)	(13.6)		
地域社会	36	3	3	2	44	19	1	1	2	23
	(21.2)	( 3.9)	(12.5)	( 4.4)	(22.4)	( 2.8)	(11.1)	( 9.1)		
計	46	20	8	7	81	18	6	0	6	30
	(27.1)	(26.0)	(33.3)	(15.7)	(21.2)	(16.7)		(27.3)		
x <sup>2</sup> 検定	※ x <sup>2</sup> =86.27, P<0.001					※ x <sup>2</sup> =25.23, 0.01<P<0.02				
	市 部					郡 部				
	ク ワ ー カ ス ィ	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ィ	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
上 司	37	26	1	12	76	63	34	8	17	122
同 僚	(33.6)	(44.9)	(11.1)	(41.5)	(43.5)	(61.8)	(33.3)	(44.7)		
部 下	20	13	2	3	38	16	9	3	4	32
	(18.2)	(22.4)	(22.2)	(10.3)	(11.0)	(16.4)	(12.5)	(10.5)		
クライアント	0	0	3	5	8	0	1	4	9	14
			(33.3)	(17.2)		( 1.8)	(16.7)	(23.7)		
地域社会	25	1	0	2	28	30	3	4	2	39
	(22.7)	( 1.7)		( 6.9)	(20.7)	( 5.5)	(16.7)	( 5.3)		
計	28	18	3	7	56	36	8	5	6	55
	(25.5)	(31.0)	(33.4)	(24.1)	(24.8)	(14.5)	(20.8)	(15.8)		
x <sup>2</sup> 検定	※ x <sup>2</sup> =60.36, P<0.01					※ x <sup>2</sup> =55.02, P<0.001				
	全 体									
	ク ワ ー カ ス ィ	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計					
上 司	100	60	9	29	198					
同 僚	(39.2)	(53.1)	(27.3)	(43.3)						
部 下	36	22	5	7	70					
	(14.1)	(19.5)	(15.2)	(10.4)						
クライアント	0	1	7	14	22					
		( 0.9)	(21.2)	(20.9)						
地域社会	55	4	4	4	67					
	(21.6)	( 3.5)	(12.1)	( 6.0)						
計	64	26	8	13	111					
	(25.1)	(23.0)	(24.2)	(19.4)						
x <sup>2</sup> 検定	※ x <sup>2</sup> =105.3, P<0.001									

§ D. K., その他は除く。

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第12表 資格取得方法と仕事上の評価を誰に求めるか

	北海道					青森県				
	四 大 年 制 学 制	短 大	講 習	資 格 し	計	四 大 年 制 学 制	短 大	講 習	資 格 し	計
上 司	11 (33.4)	2 (40.0)	48 (36.0)	64 (46.7)	125	6 (35.3)	0	42 (49.4)	22 (59.5)	70
同 僚	8 (24.2)	2 (40.0)	19 (14.3)	19 (13.9)	48	3 (17.6)	2 (10.0)	7 (8.2)	7 (18.9)	19
部 下	0	0	11 (8.3)	4 (2.9)	15	1 (5.9)	0	1 (1.2)	1 (2.7)	3
クライアント	6 (18.2)	1 (20.0)	23 (17.3)	14 (10.2)	44	4 (23.6)	0	17 (20.0)	0	21
地域社会	8 (24.2)	0	32 (24.1)	36 (26.3)	76	3 (17.6)	0	18 (21.2)	7 (18.9)	28
計	33	5	133	137	308	17	2	85	37	141

x<sup>2</sup> 検定

x<sup>2</sup> = 16.94

※  
x<sup>2</sup> = 27.92, 0.005 < P < 0.01

	市 部					郡 部				
	四 大 年 制 学 制	短 大	講 習	資 格 し	計	四 大 年 制 学 制	短 大	講 習	資 格 し	計
上 司	10 (34.5)	2 (40.0)	19 (27.9)	45 (43.7)	76	7 (33.4)	0	71 (47.3)	41 (57.7)	119
同 僚	7 (24.1)	2 (40.0)	14 (20.6)	15 (14.6)	38	4 (19.0)	2 (10.0)	12 (8.0)	11 (15.5)	29
部 下	0	0	5 (7.4)	3 (2.9)	8	1 (4.8)	0	7 (4.7)	2 (2.8)	10
クライアント	6 (20.7)	1 (20.0)	14 (20.6)	7 (6.8)	28	4 (19.0)	0	26 (17.3)	7 (9.9)	37
地域社会	6 (20.7)	0	16 (23.5)	33 (32.0)	55	5 (23.8)	0	34 (22.7)	10 (14.1)	49
計	29	5	68	103	205	21	2	150	71	244

x<sup>2</sup> 検定

x<sup>2</sup> = 19.27

※  
x<sup>2</sup> = 25.38, 0.01 < P < 0.02

	全 体				
	四 大 年 制 学 制	短 大	講 習	資 格 し	計
上 司	17 (34.0)	2 (28.6)	90 (41.3)	86 (49.4)	195
同 僚	11 (22.0)	4 (57.1)	26 (12.0)	26 (14.9)	67
部 下	1 (2.0)	0	12 (5.5)	5 (2.9)	18
クライアント	10 (20.0)	1 (14.3)	40 (18.2)	14 (8.1)	65
地域社会	11 (22.0)	0	50 (23.0)	43 (24.7)	104
計	50	7	218	174	449

x<sup>2</sup> 検定

※  
x<sup>2</sup> = 26.94, 0.005 < P < 0.01

§ D. K., その他は除く。

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第13表 職務と仕事において何が大切か

	北海道				計	青森県				計
	ケ ワ ー カ ス !	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上		ケ ワ ー カ ス !	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	
同 僚	17 (10.5)	13 (18.6)	4 (17.4)	7 (15.2)	41	3 (3.6)	2 (5.4)	4 (40.0)	4 (17.4)	13
経済的安定	30 (18.5)	19 (27.1)	5 (21.7)	6 (13.0)	60	22 (26.2)	17 (46.0)	1 (10.0)	5 (21.7)	45
他の部課への	15 (9.3)	5 (7.1)	1 (4.3)	2 (4.5)	23	11 (13.1)	4 (10.6)	0 (0.0)	1 (4.5)	16
移動の動	100 (61.7)	33 (47.2)	13 (57.0)	31 (67.5)	177	48 (57.1)	14 (37.8)	5 (50.0)	13 (56.6)	80
専門技術の上										
計	162	70	23	46	301	84	37	10	23	154
x <sup>2</sup> 検定	x <sup>2</sup> =10.54				※ x <sup>2</sup> =26.64, 0.001<P<0.005					

	市 部				計	郡 部				計
	ケ ワ ー カ ス !	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上		ケ ワ ー カ ス !	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	
同 僚	14 (13.5)	10 (19.6)	2 (28.6)	2 (6.5)	28	6 (4.2)	5 (8.9)	6 (23.1)	9 (23.7)	26
経済的安定	22 (21.2)	12 (23.6)	0 (0.0)	5 (16.1)	39	30 (21.1)	24 (42.9)	6 (23.1)	6 (13.8)	66
他の部課への	9 (8.7)	5 (9.8)	0 (0.0)	2 (6.5)	16	17 (12.0)	4 (7.1)	1 (3.8)	1 (2.6)	23
移動の動	59 (56.6)	24 (47.0)	5 (71.4)	22 (70.9)	110	89 (62.7)	23 (41.1)	13 (50.0)	22 (57.9)	147
専門技術の上										
計	104	51	7	31	193	142	56	26	38	262
x <sup>2</sup> 検定	x <sup>2</sup> =8.299				※ x <sup>2</sup> =33.01, P<0.001					

	全 体				計
	ケ ワ ー カ ス !	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	
同 僚	20 (8.1)	15 (14.1)	8 (24.2)	11 (15.9)	54
経済的安定	52 (21.1)	36 (33.6)	6 (18.2)	11 (15.9)	105
他の部課への	26 (10.6)	9 (8.4)	1 (3.1)	3 (4.3)	39
移動の動	148 (60.2)	47 (43.9)	18 (54.5)	44 (63.9)	257
専門技術の上					
計	246	107	33	69	455
x <sup>2</sup> 検定	※ x <sup>2</sup> =25.94, 0.001<P<0.005				

§ D. K., その他は除く。

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

につれて規則・手続重視に志向することが明瞭に認められる（第14表）。

規則・手続重視と自由裁量増大の意見を現業、非現業との関連でみると、現業は自由裁量の増大に志向するのに対し、非現業は規則・手続重視に志向していることが認められ、市部および全体において統計的に有意な差が認められる（第15表）。

規則・手続重視と自由裁量増大の意見を現業経験年数との関連でみると、両者のあいだには統計的な有意な差はないが、1年未満では規則・手続重視に志向し、1年～6年では逆に自由裁量増大が多くなり、6年以上になると規則・手続重視が多くなる傾向が認められる（第16表）。

以上のことは、官僚制組織において画一的に規則・手続重視への志向が生ずるのではなく、職務の内容、ヒエラルヒーにおける位置によって、すなわちヒエラルヒーの上層に位置している管理者、査察指導員、および事務員（非現業員）は規則・手続重視の志向—官僚制的志向性—が支配的であるが、ヒエラルヒーにおける下位者であり、現業員であるケースワーカーにおいては自由裁量増大に志向しており、福祉事務所においてこれらの異った、対立した志向が同時に存在していることを明瞭に示している。

### IV. 施設機関、政策、仕事に対する志向性

それでは福祉事務所職員は施設機関（福祉事務所）に対して、生活保護行政、政策に対して、また現在の福祉事務所の仕事に対して、いかなる志向性をもっているのでしょうか。これらの志向性は、職務によって、ヒエラルヒーにおける位置によってどのような差異を示すのでしょうか。

#### (1) 施設機関に対する志向性

職場における実践活動が専門的であるかどうかについては、北海道と青森、ケースワーカーと管理職とのあいだにほとんど差は認められないが、自由裁量増大に志向するものと、規則・手続重視に志向するものとのあいだに1%水準で有意な差があり、自由裁量増大に志向するものの方が職場の実践活動は専門的でないと考えていることがわかる（第17表）。

次に理論と実践とのくいちがいについては、北海道と青森、ケースワーカーと管理職とのあいだに統計的に有意な差はないが、自由裁量増大に志向するものと規則・手続重視に志向するものとのあいだに統計的に有意な差があり、自由裁量増大に志向する者の方が理論と実践とのくいちがいをより多く

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第14表 職務と規則手続の重視・自由裁量の増大に対する意見

	北海道					青森県				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
規則手続を重視すべきだ	86 (47.0)	42 (53.8)	19 (73.1)	35 (72.9)	182	44 (46.3)	23 (63.9)	6 (60.0)	15 (65.2)	88
自由裁量を増大すべきだ	97 (53.0)	36 (46.2)	7 (26.9)	13 (27.1)	153	51 (53.7)	13 (36.1)	4 (40.0)	8 (34.8)	76
計	183	78	26	48	335	95	36	10	23	164
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=14.3, 0.001 < P < 0.005$					$\chi^2=5.23$				

	市					部				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
規則手続を重視すべきだ	50 (41.7)	29 (52.7)	6 (60.0)	24 (72.7)	109	80 (50.6)	36 (61.0)	19 (73.1)	26 (68.4)	161
自由裁量を増大すべきだ	70 (58.3)	26 (47.3)	4 (40.0)	9 (27.3)	109	78 (49.4)	23 (39.0)	7 (26.9)	12 (31.6)	120
計	120	55	10	33	218	158	59	26	38	281
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=10.1, 0.01 < P < 0.02$					※ $\chi^2=8.02, 0.025 < P < 0.05$				

	全 体				
	ク ワ ー カ ス ー	事 務 員	査 指 導 察 員	係 以 長 上	計
規則手続を重視すべきだ	130 (46.8)	65 (57.0)	25 (69.4)	50 (70.4)	270
自由裁量を増大すべきだ	148 (53.2)	49 (43.0)	11 (30.6)	21 (29.6)	229
計	278	54	36	71	499
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=17.45, P < 0.001$				

§ D. K., その他は除く。



福祉事務所における職員の価値志向の問題

第15表 現業・非現業と規則手続の重視、自由裁量の増大に対する意見

	北海道			青森県		
	現業	非現業	計	現業	非現業	計
規則手続を重視すべきだ	119 (51.2)	54 (62.1)	173	56 (48.7)	28 (65.1)	84
自由裁量を増大すべきだ	114 (48.8)	33 (37.9)	147	59 (51.3)	15 (34.9)	74
計	233	87	320	115	43	158
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=3.084$			$\chi^2=3.389$		

	市部			郡部		
	現業	非現業	計	現業	非現業	計
規則手続を重視すべきだ	66 (44.3)	36 (63.2)	102	109 (54.8)	46 (63.0)	155
自由裁量を増大すべきだ	83 (55.7)	21 (36.8)	104	90 (45.2)	27 (37.0)	117
計	149	57	206	199	73	282
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=5.87, 0.01 < P < 0.02$			$\chi^2=1.53$		

	全体		
	現業	非現業	計
規則手続を重視すべきだ	175 (50.3)	82 (63.1)	257
自由裁量を増大すべきだ	173 (49.7)	48 (36.9)	221
計	348	130	478
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=6.227, 0.01 < P < 0.02$		

§ D. K., その他は除く。

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第16表 現業経験年数と規則手続の重視、自由裁量の増大に対する意見

	北海道					青森県				
	一年未満	一～三年	三～六年	六年以上	計	一年未満	一～三年	三～六年	六年以上	計
規則手続を重視すべきだ	17 (53.1)	22 (44.9)	21 (44.7)	56 (54.9)	116	0	15 (57.7)	22 (45.8)	19 (50.0)	56
自由裁量を増大すべきだ	15 (46.9)	27 (55.1)	26 (55.3)	46 (45.1)	114	2 (100)	11 (42.3)	26 (54.2)	19 (50.0)	58
計	32	49	47	102	230	2	26	48	38	114
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=2.32$					$\chi^2=3$				

	市部					郡部				
	一年未満	一～三年	三～六年	六年以上	計	一年未満	一～三年	三～六年	六年以上	計
規則手続を重視すべきだ	13 (48.1)	13 (38.2)	15 (41.7)	24 (47.1)	65	4 (67.1)	24 (58.5)	28 (47.5)	51 (57.3)	107
自由裁量を増大すべきだ	14 (51.9)	21 (61.8)	21 (58.3)	27 (52.3)	83	3 (42.9)	17 (41.5)	31 (52.5)	38 (42.7)	89
計	27	34	36	51	148	7	41	59	89	196
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.89$					$\chi^2=1.81$				

	全体				
	一年未満	一～三年	三～六年	六年以上	計
規則手続を重視すべきだ	17 (50.0)	37 (48.3)	43 (45.3)	75 (53.6)	172
自由裁量を増大すべきだ	17 (50.0)	38 (51.7)	52 (54.7)	65 (46.4)	172
計	34	75	95	140	344
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=1.58$				

§ D. K., その他は除く。  
§§ ケースワーカーのみ。

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第17表 一般的にいて、現在の職場における社会福祉の実践活動は専門的である。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	160 (50.0)	69 (43.9)	229	108 (52.2)	121 (44.8)	229
反対	160 (50.0)	88 (56.1)	248	99 (47.8)	149 (55.2)	248
計	320	157	477	207	270	477
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=1.55$		$\chi^2=2.54$			

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	126 (46.5)	54 (50.9)	180	82 (39.6)	137 (55.0)	219
反対	145 (53.5)	52 (49.1)	197	125 (60.4)	111 (45.0)	237
計	271	106	377	207	249	456
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.6$		$\chi^2=10.74, 0.005 < P < 0.01$			

§ 査察指導員，係長，課長を含む。

§§ D. K., その他は除く，以下同様。

第18表 一般的にいて、現在の職場における社会福祉の実践活動と社会福祉の理論とのあいだにはくい違いはない。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	52 (16.6)	28 (18.5)	80	42 (20.9)	38 (14.4)	80
反対	262 (83.4)	123 (81.5)	385	159 (79.1)	226 (85.6)	385
計	314	151	465	201	264	465
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.285$		$\chi^2=3.39$			

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	35 (13.4)	21 (20.6)	56	21 (10.0)	55 (23.1)	76
反対	226 (86.6)	81 (79.4)	307	189 (90.0)	183 (76.9)	372
計	261	102	363	210	238	448
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=2.896$		$\chi^2=13.61, P < 0.001$			

感じている（第18表）。

職場の職員はよく協力して仕事をしているかどうかについては、一般的によく協力しているという意見が多いが、しかしながら、北海道より青森県の方が、市部より郡部の方が協力していないという意見がやや多い（第19表）。

現在の福祉事務所の機構の下で気持よく仕事ができるかどうかについては、一般的に気持よく仕事ができないという意見が多く、北海道より青森の方が、また市部より郡部の方が、また管理職よりもケースワーカーの方が気持よく仕事ができないと考えている者が多くなり、それぞれ統計的に有意な差が認められる。また自由裁量増大に志向する者の73%が気持よく仕事ができないと考えているのに対し、規則・手続重視に志向している者は、逆に52%が気持よく仕事ができると考えている（第20表）。

ケースワーカーの身分上の昇進制度については、北海道と青森、市部と郡部、ケースワーカーと管理職とのあいだには差はなく、ほとんどの人が昇進制度を批判しているが、自由裁量増大に志向している者は規則・手続重視に志向する者より、現在の昇進制度をより多く批判している（第21表）。

以上、施設機関に対する志向性を、実践活動の専門性、理論と実践とのくいちがい、職場の協力体制、現在の機構の下で気持よく仕事ができるかどうか、現在のケースワーカーの昇進制度、の5つの側面からみてきたのであるが、総じて自由裁量増大に志向する者は、それぞれの項目において批判的、否定的な態度が一貫して強いことが注目されよう。

Blau & Scott の研究において、専門職業志向型 (professional orientation) のワーカーが同様な態度を所有していることが明らかにされているが、このことは自由裁量に志向する者は、Blau & Scott の研究における専門職業志向型に近似した性格をもっているといえるであろう<sup>(註4)</sup>。

## (2) 政策に対する志向性

法律・規則・手続はケースワークを困難にするかどうかについては、一般的にケースワークを困難にすると考える者が多いが、北海道より青森県の方が、管理職よりケースワーカーの方が、また規則・手続重視に志向する者より自由裁量増大に志向する者の方がよりケースワークを困難にすると考えており、それぞれ統計的に有意な差があった<sup>(註5)</sup>（第22表）。

保護基準や収入認定に関して、上から流れてくる通達や規則に矛盾を感じるかどうかについては、一般的に矛盾を感じる者の割合は高いが、とりわけ

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第19表 この職場の人達はよく協力して仕事をしている。

		北海道	青森県	計	市 部	郡 部	計
賛	成	288 (87.5)	126 (78.7)	414	191 (88.4)	223 (81.7)	414
反	対	41 (12.5)	34 (21.3)	75	25 (11.6)	50 (18.3)	75
計		329	160	489	216	273	489
x <sup>2</sup> 検定		※ x <sup>2</sup> =6.4, 0.01<P<0.02			※ x <sup>2</sup> =4.22, 0.025<P<0.05		

		ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛	成	242 (88.3)	91 (84.3)	333	180 (83.7)	217 (85.1)	397
反	対	32 (11.7)	17 (15.7)	49	35 (16.3)	38 (14.9)	73
計		274	108	382	215	255	470
x <sup>2</sup> 検定		x <sup>2</sup> =1.14			x <sup>2</sup> =0.16		

第20表 現在の福祉事務所の機構のもとで、気持よく仕事ができる。

		北海道	青森県	計	市 部	郡 部	計
賛	成	119 (36.8)	36 (23.1)	155	85 (39.9)	70 (26.3)	155
反	対	204 (63.2)	120 (76.9)	324	128 (60.1)	196 (73.7)	324
計		323	156	479	213	266	479
x <sup>2</sup> 検定		※ x <sup>2</sup> =9.10, 0.001<P<0.005			※ x <sup>2</sup> =9.98, 0.001<P<0.005		

		ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛	成	83 (30.5)	43 (41.7)	126	56 (26.7)	88 (52.1)	144
反	対	189 (69.5)	60 (58.3)	249	154 (73.3)	81 (47.9)	235
計		272	103	375	210	169	379
x <sup>2</sup> 検定		※ x <sup>2</sup> =4.255, 0.025<P<0.05			※ x <sup>2</sup> =25.65, P<0.001		

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第21表 ケースワーカーの身分上の昇進制度はこのままでよい。

	北海道	青森県	計	市 部	郡 部	計
賛 成	33 (10.6)	17 (11.0)	50	22 (10.9)	28 (10.6)	50
反 対	279 (89.4)	138 (89.0)	417	180 (89.1)	237 (89.4)	417
計	312	155	467	202	265	467
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.017$			$\chi^2=0.013$		

	ケ ー ス ワ ー カ ー	管 理 職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛 成	31 (11.7)	10 (9.4)	41	12 (0.1)	51 (19.8)	63
反 対	234 (88.3)	96 (90.6)	330	193 (99.9)	207 (80.2)	400
計	265	106	371	205	258	463
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.395$			※ $\chi^2=18.81, P<0.001$		

第22表 厳密な法律・規則・手続は、ケースワークを困難にしない。

	北海道	青森県	計	市 部	郡 部	計
賛 成	85 (25.8)	27 (17.0)	112	56 (25.9)	56 (20.5)	112
反 対	245 (74.2)	132 (83.0)	377	160 (74.1)	217 (79.5)	377
計	330	159	489	216	273	489
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=4.68, 0.025<P<0.05$			$\chi^2=2.001$		

	ケ ー ス ワ ー カ ー	管 理 職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛 成	34 (12.7)	32 (30.5)	66	20 (10.0)	78 (31.2)	98
反 対	233 (87.3)	73 (69.5)	306	201 (90.0)	172 (68.8)	373
計	267	105	372	221	250	471
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=16.255, P<0.001$			※ $\chi^2=34.92, P<0.001$		

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

管理職よりもケースワーカーの方が、また規則・手続重視に志向する者より自由裁量増大に志向する者の方がより多く矛盾を感じており、それぞれに統計的な有意な差が認められる<sup>(註6)</sup> (第23表)。

生活保護費の基準の引上げについては、北海道と青森、市部と郡部とのあいだに統計的に有意な差があり、北海道と市部の方が生活保護費の基準は引上げられなくてもよいとする考えが多い<sup>(註7)</sup>。生活保護の引上げに関する北海道と青森と相違の原因を、ただちに引出すことは差しつかえねばならないが、北海道の地域的特性、研究会活動の弱さ、職員の意識の保守性等に起因しているのかもしれない (第24表)。

政府に対してはほとんどの職員が批判的であるが、管理職よりケースワーカーの方が、また規則・手続重視に志向する者より自由裁量増大に志向する者の方がより批判的である (第25表)。

待遇が同じ程度で、専門的技術・知識が発揮できるような公私の福祉施設があれば、道・県・市の職員をやめても移るかどうかについてみると、ほとんどの職員は移る考えはない<sup>(註8)</sup> (第26表)。

以上、政策に対する志向性をいくつかの側面からみてきたのであるが、法律・規則・手続とケースワーク、保護基準、収入認定に関する規則、通達、現在の保護基準、政府の福祉政策の項目においては、自由裁量に志向する者およびケースワーカーは批判的、否定的な態度が支配的であるのに対し、管理職者、非現業員である事務員は肯定的な態度が支配的なことが注目されよう。公私の福祉施設への転職については、ほとんどの職員は否定的であり、専門職業者としてのコスモポリタンの性格ではなく、ローカルは性格を強くもっているといえることができよう。

### (3) 仕事に対する志向性

他の部課への移動についてみると、ケースワーカーは管理職よりも、また自由裁量増大に志向する者は規則・手続重視に志向する者より、他の部課への移動を希望しており、それぞれ統計的に有意な差が認められる (第27表)。

このようにケースワーカーおよび自由裁量に志向する者の福祉事務所の仕事に対する定着化が弱いことは、自由裁量増大に志向する者やケースワーカーが施設機関、政策に対して批判的、否定的な志向性をもっていることに起因しているものと考えられよう<sup>(註9)</sup>。

現在の仕事や地位が誇らしいかどうかについては、約60%以上の者が誇ら

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第23表 保護基準や収入認定などに関して、上から流れてくる通達や規則に、実際に仕事をしていて矛盾を感じない。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	69 (22.0)	31 (20.3)	100	48 (23.5)	52 (19.8)	100
反対	245 (78.0)	122 (79.3)	367	156 (76.5)	211 (80.2)	367
計	314	153	467	204	263	467
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.179$			$\chi^2=0.963$		

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	45 (16.7)	30 (28.6)	75	28 (13.3)	65 (27.2)	93
反対	225 (83.3)	75 (71.4)	300	182 (86.9)	174 (72.8)	356
計	270	105	375	210	239	449
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=6.696, 0.005 < P < 0.01$			$\chi^2=13.08, P < 0.001$		

第24表 生活保護基準は引上げられなくてもよい。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	176 (55.9)	45 (30.0)	221	119 (58.3)	102 (39.1)	221
反対	139 (44.1)	105 (70.0)	244	85 (41.7)	159 (60.9)	244
計	315	150	465	204	261	465
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=22.275, P < 0.001$			$\chi^2=17.01, P < 0.001$		

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	128 (49.2)	50 (48.1)	178	91 (45.0)	122 (49.8)	313
反対	132 (50.8)	54 (51.9)	186	111 (55.0)	123 (50.2)	234
計	260	104	364	202	245	447
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.04$			$\chi^2=0.999$		



福祉事務所における職員の価値志向の問題

第25表 社会福祉に関して、政府がやっていることと、実際におこなっていることとは、だいたい同じである。

		北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	47 (15.1)	25 (16.1)	72	32 (15.8)	40 (15.1)	72	
反対	264 (84.9)	131 (83.8)	395	170 (84.2)	225 (84.9)	395	
計	311	156	467	202	265	467	
x <sup>2</sup> 検定		x <sup>2</sup> =0.066			x <sup>2</sup> =0.049		

		ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	31 (11.7)	21 (22.1)	52	21 (10.1)	52 (21.2)	73	
反対	233 (88.3)	74 (77.9)	307	187 (89.9)	193 (78.8)	380	
計	264	95	359	208	245	453	
x <sup>2</sup> 検定		※ x <sup>2</sup> =6.057, 0.01<P<0.02			※ x <sup>2</sup> =10.30, 0.001<P<0.005		

第26表 もし待遇が現在と同じ程度で、専門的技術・知識が発揮できるような社会福祉施設・機関（公私を問わず）であっても、道（県）、市の職員をやめて移ろうとは思わない。

		北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	257 (81.7)	119 (82.1)	376	170 (83.7)	206 (83.7)	376	
反対	47 (18.3)	26 (17.9)	73	33 (16.3)	40 (16.3)	73	
計	304	145	449	203	246	449	
x <sup>2</sup> 検定		x <sup>2</sup> =0.44			x <sup>2</sup> =0		

		ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	200 (83.3)	87 (85.3)	287	164 (84.5)	194 (82.6)	358	
反対	40 (16.7)	15 (14.7)	55	30 (15.5)	41 (17.4)	71	
計	240	102	342	194	235	429	
x <sup>2</sup> 検定		x <sup>2</sup> =0.2			x <sup>2</sup> =0.3		

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第27表 現在の部課から離れて、他の部課へ移動したいと思わない。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	145 (47.2)	69 (43.9)	214	89 (45.2)	125 (46.8)	214
反対	162 (52.8)	88 (56.1)	250	108 (54.8)	142 (53.2)	250
計	307	157	464	197	267	464
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.45$			$\chi^2=0.12$		

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	101 (39.0)	70 (69.3)	171	75 (36.4)	129 (54.4)	104
反対	158 (61.0)	31 (30.7)	189	131 (63.6)	108 (45.6)	239
計	259	101	360	206	237	443
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=26.771, P<0.001$			※ $\chi^2=14.4, P<0.001$		

第28表 今の仕事や地位が、他の人に対してほこらしいものに思う。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	121 (39.8)	45 (30.2)	166	74 (37.4)	92 (36.1)	166
反対	183 (60.2)	104 (69.8)	287	124 (62.6)	163 (63.9)	287
計	304	149	453	198	255	453
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=3.97, 0.025<P<0.05$			$\chi^2=0.08$		

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	95 (33.2)	42 (41.2)	137	69 (37.4)	89 (35.0)	158
反対	191 (66.8)	60 (58.8)	251	128 (62.6)	149 (65.0)	277
計	286	102	388	197	238	435
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=2.085$			$\chi^2=0.26$		

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第29表 この職場では、自分の能力や技術が十分に生かされている。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	96 (34.5)	41 (29.3)	137	67 (36.4)	70 (29.9)	137
反対	182 (65.5)	99 (70.7)	281	117 (63.6)	164 (70.1)	281
計	278	140	418	184	234	418
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=1.16$		$\chi^2=1.97$			

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	77 (32.8)	36 (39.1)	113	45 (24.6)	84 (38.9)	129
反対	158 (67.2)	56 (60.9)	214	138 (75.4)	132 (61.1)	270
計	235	92	327	183	216	399
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=1.18$		※ $\chi^2=9.026, 0.001 < P < 0.005$			

第30表 他のところに就職した仲間が立派に見えない。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	257 (87.1)	114 (73.5)	371	172 (89.6)	199 (77.1)	371
反対	38 (12.9)	41 (26.5)	79	20 (10.4)	59 (22.9)	79
計	295	155	450	192	258	450
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=12.92, P < 0.001$		※ $\chi^2=11.79, P < 0.001$			

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	211 (83.7)	89 (88.1)	300	165 (85.5)	192 (81.0)	357
反対	41 (16.3)	12 (11.9)	53	28 (14.5)	45 (19.0)	73
計	252	101	353	193	237	430
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=1.08$		$\chi^2=1.51$			

福祉事務所における職員の価値志向の問題

第31表 現在やっている仕事はベストをつくすのに価する。

	北海道	青森県	計	市部	郡部	計
賛成	233 (77.9)	113 (74.3)	346	155 (79.5)	191 (74.6)	346
反対	66 (22.1)	39 (25.7)	105	40 (20.5)	65 (25.4)	105
計	299	152	451	195	256	451
$\chi^2$ 検定	$\chi^2=0.725$		$\chi^2=1.474$			

	ケース ワーカー	管理職	計	自由裁量の 増大を 主張する者	規則手続を 重視する者	計
賛成	198 (75.0)	88 (88.0)	286	152 (75.6)	190 (77.2)	342
反対	66 (25.0)	12 (12.0)	78	49 (24.4)	56 (22.8)	105
計	264	100	364	201	246	447
$\chi^2$ 検定	※ $\chi^2=7.28, 0.005 < P < 0.01$		$\chi^2=0.16$			

しくないと考えているが、北海道と青森県では、青森県の方が誇らしくないと考える者が多く、統計的に有意な差が認められる。またケースワーカーおよび自由裁量増大に志向する者も、やや誇らしくないと考える者が多くなるが、有意な差は認められない(第28表)。

現在の職場で自己の能力・技術が十分に生かされているかどうかについては、全般的に生かされていないと考えており、自由裁量増大に志向する者はより自己の能力・技術が生かされていないと考え、不満をより多く感じているといえる(第29表)。

また他のところに就職した仲間が立派に見えるかどうかについては、全般的に立派に見えないと考えている者が圧倒的に多いが、北海道より青森県の方が、市部より郡部の方が、他のところに就職した仲間が立派に見えると考えている割合が増加している(第30表)。

現在の仕事はベストをつくすに価するかどうかについてみると、職員の大部分はベストをつくすに価すると考えているが、ケースワーカーは管理職とくらべて、ベストをつくすに価しないと考える割合がやや多くなることが認められる(第31表)。

総じて仕事に対する志向性は、福祉事務所の仕事はベストをつくすに価す

福祉事務所における職員の価値志向の問題

るものとして社会福祉の仕事に価値を認める考えと同時に、自己の能力、技術が十分に生されない、自己の現在の仕事は誇らしくないという考えが同居しており、両者は葛藤をみせているといつてよからう。

またケースワーカー、自由裁量増大に志向する者は現在の福祉事務所の仕事に対し批判的で不満が多いのに対し、他の職務の者や規則・手続重視に志向する者は現在の仕事に対し満足している割合がやや多くなる。

- (注1) Ernest Greenwood, "Attribute of a Profession", in *Journal of Social Work*, Vol. 2, No. 3, July 1957, p. 45.  
Greenwood は Profession の属性として, (1) systematic theory (2) authority (3) community sanction (4) ethical code (5) culture をあげている。現在、福祉事務所のワーカーは、どんな専攻分野であろうと大学をできれば社会福祉主事に簡単になれるし、短期の資格認定講習会で資格を取得できる。このことは Profession の属性である systematic theory の取得を困難にし、authority, ethical code, culture の成立を困難にしているといえよう。
- (注2) この指標は Wilensky の研究から借用したものである。  
Harold L. Wilensky, "The Professionalization of Everyone?" *The American Journal of Sociology*, Vol. LXX, No. 2 (September, 1964), pp. 137~158.
- (注3) 規則・手続重視と自由裁量増大の二つの指標は Francis & Stone の研究から借用している。  
Roy G. Francis & Robert C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy. A Case Study* (The University of Minnesota Press, 1965).
- (注4) 参考までに Blau & Scott のデーターをあげておこう。このデーターはアメリカの福祉事務所に関するものであり、比較の材料にならう。

志向型と施設に対する批判

	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
施設に対する批判					
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ひがある。		31%	24%	18%	8%
N(=100%)		13	11	21	38

Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations, A Comparative approach* (Routledge & Kegan Paul, 1963), p. 72.

- (注5), (注6), (注7) Blau & Scott のデーターを参考までにあげれば、次の通りである。

志向型と政策・方針に対する批判

	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
政策に対する批判					
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

Blau & Scott, *op. cit.*, p. 73.

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

(注8), (注9) Blau & Scott の調査結果は次の如くであった。

志向性の類型と施設への忠誠

志向型	専門職業 志向型	準複集団 志向型	単純集団 非志向型	官僚制 志向型
施設への忠誠				
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

Blau & Scott, *op. cit.*, p. 69.

## 結 論

### 特に理論仮説との関連において

Blau & Scott および Billingsley の研究等から、社会福祉施設のワーカーの支配的な志向型は官僚制的志向型であるが、ワーカーのすべてが画一的に官僚制的志向を示すのではなく、少数ではあるが専門職的志向も存在することが指摘されている。

本調査においても福祉事務所職員は官僚制的志向が支配的ではあるが、しかし福祉事務所のすべての職員が画一的に官僚制的な考え方や志向性をもつのではなく、彼等の占めるヒエラルヒーにおける位置や職務によって志向性に差異が生じていることが確かめられた。すなわち、福祉事務所のケースワーカーは官僚制的志向が支配的ではあるが、他の職務、事務員、査察指導員、係長以上の管理職者とくらべて官僚制的志向とは対立する専門職的志向も認められ、自由裁量増大、規則・手続重視のインデックスにおいては、ケースワーカーは自由裁量増大に志向する。理論仮説として、組織のヒエラルヒーの上層に位置する者は官僚制的志向が増大するであろうと考えたが、本調査においても事務員、査察指導員、管理職者は、ケースワーカーとくらべて、官僚制的志向が支配的となる。特に組織のヒエラルヒーの上層に位置する者ほど官僚制的志向が強くなり、仮説は支持された。

Blau & Scott の研究にもとずいて、われわれは専門職的志向が強くなればなるほど施設機関、政策、仕事に対して批判的になり、逆に官僚制的志向の者は施設機関、政策、仕事に対する批判が弱まると考えたが、本調査においてもケースワーカーは他の職務の者より施設機関、政策、仕事に対してより批判的であり、また自由裁量増大に志向する者は規則・手続重視の者より批判的であって、組織のヒエラルヒーの上層に位置する者は、施設機関、政策、仕事に対して現状肯定的であることが確かめられた。

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

地域間においても施設機関，政策に対する志向性には相違があり，北海道より青森県の方が，市部より郡部の方がより批判的な姿勢が認められる。青森県にみられる批判的姿勢の強さは，ひとつには青森県における研究会活動の活発さに要因を求めることができるのではなからうか。

以上のことから福祉事務所において，現状の制度，政策に批判的に志向する集団と現状肯定的に志向する集団とが存在し，これらは矛盾しあった，対立した要素をもっている。このような組織における葛藤の存在は，組織変革のダイナミズムにとって重要であろう。

しかしながらケースワーカーの仕事に対する，職場に対する定着性は弱く，機会があれば他の部課への移動を希望していることを考えれば，彼等の批判的姿勢に一貫性が欠け，葛藤の顕在化が十分におこなわれないことが考えられる。

(付記) 本研究は昭和41年度北海道科学研究費によるものである。研究実施にあたって協力いただいた各福祉事務所の方々に深謝申し上げます。

福祉事務所における職員の価値志向の問題

【附表】

調 査 票

性 別	職 務 上 の 地 位	仕 事 の 内 容
男 女	1. ケースワーカー 2. 事務員 3. 査察指導員 4. 係長 5. 課長以上の管理職	1. 現業 2. 事務 3. その他
年 令		施設機関名
満 才		1. 福祉事務所 2. 支庁社会福祉課

学 歴		出 身 学 部 学 科		
義務教育	短期大学	社会福祉	法 学	哲 学
高 校	大 学	心 理 学	経 済 学	そ の 他
旧 中 学	大 学 院	社 会 学	政 治 学	( )
専 門 学 校	そ の 他 ( )	教 育 学	文 学	

1 あなたは社会福祉事業法第18条に定められている社会福祉主事の資格をおもちでしょうか。

1. もっている                      2. もっていない

↓  
それはどのような方法でおとりになりましたか。

- イ 4年制大学で  
ロ 短期大学で  
ハ 社会福祉主事の資格認定講習で  
ニ その他 ( )

2 あなたは社会福祉に関係した仕事（市役所、役場の福祉課等も含める）をするようになってから、何年になりますか。

( ) 年

3 現在の施設、機関で仕事をするようになってから、何年になりますか。

( ) 年

4 あなたは、市、道の職員になってから、ずっと社会福祉の仕事が続いていますか。

1. 続けている  
2. 続けない

↓  
この職場にこられる直前の仕事はどのようなものでしたか。

( ) 課

5 現在の施設、機関にこられた動機は、次のうちどんなことだったでしょう。



福祉事務所における職員の価値志向の問題

1. 社会福祉の仕事に興味や関心があった。
  2. たまたま、転勤、配置変えで現在の職場にきた。
  3. その他 ( )
- 6 現在のあなたの本俸（月額）はおよそどの位ですか。
1. 20,000以下
  2. 20,000～30,000（未満）
  3. 30,000～40,000（"）
  4. 40,000～50,000（"）
  5. 50,000～60,000（"）
  6. 60,000～70,000（"）
  7. 70,000以上
- 7 あなたは現在、社会福祉に関係した学会、あるいは研究会、団体等に会員として参加しているものがありますか。
1. ある
  2. ない
- イ
- それはどんな学会、あるいは研究会、団体でしょうか。
1. 日本社会福祉学会 (○印をつけて下さい)
  2. 北海道社会福祉学会
  3. 日本ソーシャルワーカー協会  
(北海道)
  4. その他 ( )
- ロ 年に何回程度参加しますか。( )回
- 8 あなたは職場内の研究会に参加しますか。
1. 参加する。
  2. ほとんど参加しない。
  3. 研究会がないので参加できない。
- 9 現在の仕事の内容からみて所属長はどのような資格が必要だと思いますか。(一つだけ○印をつけて下さい)
1. 4年制大学で社会福祉を専攻した人。
  2. 学校で専門的教育をうけた人よりも、社会福祉の実務の経験豊かな人。
  3. 大学院程度の専門的能力をもった人。
  4. 特に専門教育をうけていなくても、一般的教養のある人。
  5. 4年制大学で社会福祉を専攻し、少しでも実務を行った事のある人。
  6. その他(具体的に)( )
- 10 仕事に関連して、悩みや、困難な問題に直面した場合、あなたは、主に誰に助言を求めますか。(一つだけ○印をつけて下さい)

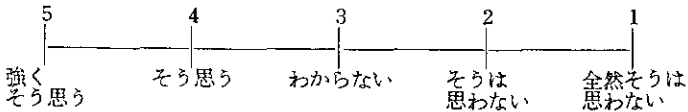
福祉事務所における職員の価値志向の問題

1. 直属の上司
  2. 同じ職場の同僚仲間
  3. 他の施設、機関で同種の仕事に従事している同僚仲間
  4. 家 族
  5. 施設機関の長
  6. そ の 他
- 11 仕事の評価は、いろいろな側面からなされますが、あなたは次にあげる誰の評価をもっとも気にかけますか。(一つだけ○印をつけて下さい)
1. 直属の上司
  2. 施設機関の長
  3. 同じ職場、あるいは職場は異なるが同じ専門職に従事している同僚仲間
  4. 自分の部下
  5. 被保護者(クライアント)
  6. 地域社会
  7. その他(具体的に) ( )
- 12 仕事において、何を大切だと感じるかは、人によって違うと思いますが、あなたの場合は現在の仕事の中で、何が最も大切だと思いますか。(一つだけ○印をつけて下さい)
1. 同じ専門職に従事している同僚からの承認
  2. 経済的安定
  3. 他の職場への移動、転勤
  4. 地位の上昇
  5. 自己の専門的技術の向上
  6. その他(具体的に) ( )
- 13 仕事を行う場合に、法律や規則に関して、下のような意見がありますが、あなたはどちらに、より多く賛成ですか。
1. 公的な施設、機関であり、職員は公務員であるから、法律、規則、手続にできるだけ厳格に忠実であるべきだ。
  2. 現在従事している仕事は、その内容からして、画一的に取り扱うことはできないので、個々の職員の自由裁量、自律性を増大すべきだ。
- 14 現在あなたが定期的に読んでいる社会福祉に関係のある雑誌にはどんなものがありますか。
1. 「生活と福祉」
  2. 「月刊福祉」
  3. 「社会福祉主事会報」
  4. その他( )の中に具体的に記入して下さい ( )

## 福祉事務所における職員の価値志向の問題

次に仕事に関連したいろいろな意見が書いてあります。

あなたはどのように感じているかを下に示す程度にあてはめて、最も適当と思う番号を右の□の中に入れて下さい。



1. 一般的にいて、現在の職場における社会福祉の実践活動は専門的でない。 □
2. 一般的にいて、現在の職場における社会福祉の実践活動と社会福祉の理論との間にくい違いがある。 □
3. この職場の人達はよく協力して仕事をしている。 □
4. 現在の福祉事務所の機構のもとで、気持よく仕事ができる。 □
5. ケースワーカーの身分上の昇進制度はこのままでよい。 □
6. あまり厳密な法律、規則、手続はケースワークを困難にする。 □
7. 保護基準のこと、ボーダーライン層の処理、収入の認定などに関して、上から流れてくる通達や規則に実際仕事をして矛盾を感じる。 □
8. 現在の保護基準では、被保護者が自立更生することは困難であるから、保護基準はもっと引き上げられるべきだ。 □
9. 社会福祉に関して、政府がいつていることと、実際に行っていることとはだいたい同じである。 □
10. もし、待遇が現在と同じ程度で、(給与体系がほぼ同じとして) 専門的技術知識が発揮できるような社会福祉の施設、機関(公私を問わず)があれば、たとえ道、市の職員をやめてもそちらに移りたい。 □
11. 機会があれば、現在の部課から離れて、他の異った部課へ移動したい。 □
12. 今の仕事や地位が、他の人に対してほこらしいものに思う。 □
13. この職場では、自分の能力や技術が十分生かされている。 □
14. 他のところ就職した仲間をみると自分よりりっばに見える。 □
15. 現在やっている仕事はベストをつくすのに価するものである。 □

## An Essay on Henry Fielding's Narrative Methods

Hiroshi WATANABE

When we try to evaluate Fielding's prose fiction, we can rarely feel sure of our ground. This is partly because we have virtually nothing of his diary nor his letters, and partly because of his peculiarly ironical and comic narrative style. On the other hand, however, there are few authors who wield more conscious pens, or who are more outspoken about their intentions in their own works. Fielding, it seems to me, is one of those great writers who always have something of the tentative artist in them. It is, therefore, in his works and nowhere else that we can, and must find what he proposed to experiment with in prose fiction, which has since dominated in the literary sphere of England.

I have tried to make out what his intention there was through his characteristic narrative methods, of which I have chosen four: digression, authorial intrusion, characterization and ironical style. These four, I believe, all conduced to cultivate what Fielding, in *Tom Jones*, called the 'new province of writing'.

## The Study of the Influence of T. S. Eliot's "Waste Landish" Images upon the Japanese poets of the "Waste Land" Movement.

Yorifumi YAGUCHI

The purpose of this paper is to see the influence of T. S. Eliot's "Waste Landish" images upon the poets of the "Waste Land" movement which influenced the younger Japanese poets. Major images are picked up from *The Love Song of J. Alfred Prufrock*, *The Waste Land* and *The Hollow Men* and are seen in comparison with those made by the Japanese poets.

## Value Orientation of the Workers in Public Welfare Agency —Bureaucratic Organization and Social Workers—

Hirotsugu OSHI  
Jiro MATSUI

The purpose of this paper is to analyse the pattern of the value orientation of the workers in public welfare agency as a bureaucratic

organization. The statistical survey made covers 357 persons in Hokkaido and 167 persons in Aomori Prefecture.

Blau and Scott point out that bureaucratic orientation is predominant among the workers in public welfare agencies but that there are a few with professional orientation. Our survey also shows that bureaucratic orientation is predominant, but not universal. Its strength varies according to the hierarchical position and the type of work in the organization.

The higher one's position in the hierarchy, the stronger is his bureaucratic orientation. Supervisors and those whose post is section chief or higher have strong bureaucratic orientation as compared with social workers.

Blau and Scott say that the stronger the professional orientation, the more critical attitude a worker shows toward his agency and its policy, while a worker with stronger bureaucratic orientation is less critical of his agency and its policy. Similar facts are found in our survey:

One who belongs to the upper group in the hierarchy is conservative toward the present situation of agency and policy, whereas a social worker tends to be more critical. Workers in public welfare agencies have conflicting value orientations.

## The Legacy of the Public Assistance Casework Controversy and Remaining Issues (2)

Kyuichi SHIRASAWA

This is study "the legacy of the public assistance casework controversy and remaining issues" from the movement by public assistance worker in Japan, 1956-1967.

There are two movement. One is the movement of studying local government by labour union in public assistance office, (1956-1962). Other is the movement of studying public assistance policy and treatment by public assistance worker themselves, (1963-1968).

This is also to discuss the functions of "the principle of less eligibility," "means test," "right" and "self-help" of public assistance receivers in present Japanese society.

The remaining issue is to study how to from the object-analysis of the public assistance receivers.