

Organized Anarchyとしての学校組織に関する一考察

摂南大学 村田俊明

I. 序

わが国の学校経営研究が、従来、「経営計画」についての論究を欠いていたことが指摘されている。⁽¹⁾本稿はようやく盛んになってきた学校経営計画論研究の動向に鑑み、「経営計画」論の基礎となる新たな学校組織論研究の視野を切り拓こうとするものである。

最近、特に学校をはじめとする教育機関に関わる「計画論」が台頭しつつあるが、その趨勢として次のような論議があげられよう。第一に、「経済的アプローチ」から、「政治的アプローチ」へ、⁽²⁾第二に、「マクロ的アプローチ」から、「ミクロ的アプローチ」へ、⁽³⁾第三に、「静態論」から、「動態論」へ、第四に、組織の「維持」機能から、「革新」機能を重視する研究へ⁽⁴⁾といった方向が示されると同時に、その必要性が認められなければならないとする論議である。

学校経営計画論研究は、本来、これらの視点を吟味し、基本的な理論化の枠組を開発する作業が当面の課題であると言える。

サージオバンニ(T.J.Sergiovanni)は、一般の科学的理論ないしは経験的知識がある特定分野の理論として集約されると述べているが⁽⁵⁾、「学校経営計画」の理論も学校教育事象に関する経験的知識や科学的理論が収束・精錬されることによって形成されるという論構成の脈絡をもつものでなければならないであろう。

筆者は、学校経営計画論研究の前提として、学校の組織現象を解明するということを重要な課題と考えている。学校の組織現象には、複雑な人間関係、組織のフォーマルな側面、あるいは価値の葛藤など諸影響、さらにはエコロジカルな要因が絡んでいる。

本稿は、主に学校組織における人間の没合理性と政治的文脈から、その組織現象に接近し、考察しようとするものである。学校の組織構成要件の一つである人間は、本来、意図においてのみ合理性をもつ存在として理解できるものである。また、学校組織そのものは一つの政治的構造モデルとして把えることができる。本稿は、これらの視点から学校の組織現象を把えなおそうとするものである。つまり、学校組織に関わる様々な要因は、「ある無秩序な状況」を生み出しており、そこに政治的メカニズムが必然的に存在せざるをえない構造があると考えられる。⁽⁶⁾

従来、学校が政治的構造をもつという認識は、ウォラー(W. Waller)が指摘している。⁽⁶⁾彼が「学校には明らかに規定される一つの政治的構造があり、それは学校に特有な社会的相互作用から生じ、また無数の小さな相互作用の過程によって影響されるものである」とか、「学校は社会関係の緻密な網の連鎖をあらわすものである」といった叙述は、学校を政治的文脈から理解するための契機を提供するものである。また、政策科学の発展に伴って、教育の分野での政治学が注目されていることも学校をめぐる政治的文脈からの理解が重要であることを示唆するものであろう。⁽⁷⁾

学校組織を政治的文脈から理解すること。すなわち政治システムとして位置づける見方は、第一に、学校組織を単に教育を行う組織、言い換えれば、規範実現行為を担う組織として捉えてきた組織社会学の見方を転換させるものである。第二に、学校組織を合理的な官僚制や機械システムとして見てきた組織論を有機論的組織論へと転換させるものである。

以下、本稿では学校組織現象を有機論的現象と捉え、特に、経営動態の中軸である意思決定過程をテーマに設定する。さらに、その意思決定過程を政治的交渉過程と捉えるものである。

したがって、本稿では、第一に、組織における人間の没合理性と「計画化」との関連で組織論的考察が必要なことを述べ、第二に、Organized Anarchy としての学校の組織現象を把握し、第三に、Organized Anarchy における意思決定、特にその際のコンフリクトを中心に論述する。

これらの論述を通して、意思決定過程はある意味で政治的構造をもつことを確かめ、Organized Anarchy としてとらえられる学校組織現象の洞察から学校組織論のあり方をさぐる。

II. 学校経営計画論研究における組織論的課題

(1) 有機論的學校経営計画論の樹立

学校は教育実践の現場であるだけに重要かつ緊急を要する経営上の問題が多く存在し、それに関わる経営学的問題も論議の範囲が極めて広い。学校の現実的事例にそって見てみよう。

学校経営者としての校長は、日々、経営上の緊急な問題に直面しており、時として防禦的な経営行動をとらざるを得ない状況に陥ることがある。例えば、授業改善のための新しい教授方法上のイノベーション導入による学校組織内部の対立や失敗への恐れ、教師の反発や抵抗による運営上の目標達成の遅滞、会議の混乱や父母らの反対などについて、校長は常に対処せざるを得ず、提案されたイノベーションを保留し、黙殺せざるを得ない状況もあろう。特に、この種の葛藤状況のもとでの防禦行動は当然と言える。

しかし、このような状況は創意に富んだ経営活動とそのための計画化を困難にしている。いまままで、学校経営理論は概してこのような学校内の潜在的かつ根本的な諸変数が考慮されないまま論議される場合が少なくなかった。サージオバンニは、学校経営者の創意が衰えれば、組織の進むべき方向とそのコントロールが失われることになると指摘している⁽⁸⁾。その結果、①安定性が推奨され、②防禦的管理が促進され、③干渉主義が鼓舞され、④長期計画化の視点がなくなり、⑤教育目標が軽視されるといった「計画化」にとって否定的な結果が組織上現出すると述べている⁽⁹⁾。これは創意ある学校経営計画の樹立にとって障害となる組織状況であり、サージオバンニの指摘は適切な判断であろう。

実際、学校経営者のとりうる経営行動は、学校経営者が「計画化」をどう考えるかという見方に関わる。すなわち、「革新的」な経営行動と「防禦・維持的」な経営行動は、ロビンズ(S.A.Robbins)が提案したふたつの「計画化」の考え方に投射されていると言える。

| 「計画化」に関する観方 | |
|-----------------------|-----------------------|
| 規範的・現状改革的 | 記述的・状況対応的 |
| 最高目標の設定 | 満足目標の設定 |
| 組織のパフォーマンスの最大化にみあった決定 | 個人の関心・利害を養護する決定 |
| 客観的な意思決定 | 主観的な意思決定 |
| 社会的責任のある意思決定 | 経営者・組織の最大関心によってなされた決定 |
| 予測やニーズに応じて開発された戦略 | 環境の変化に応じて開発された戦略 |

Stephen A. Robbins. "The Administrative Process ; Integrating Theory and Practice" 1976 P. 476 Prentice -Hall

この表は、「計画化」に伴って、「目標設定がどう行われるものであるか」「意思決定は何に基いて、どう行われるか」「戦略はどう開発されるか」といったことについて、その観方を示したものである。これらの点に、「計画化」観を特徴づける重要な視点が含まれているようである。

防禦的な経営行動をとる学校経営者は、上の表によれば「対応的な計画化(リアクティブな計画化)」を志向し、その行動は経営上の緊急な問題状況にたいして、対症療法的かつ病理学的なものと性格づけを行うことができる。教育の創始・開発のための学校経営計画という観点から、二つの「計画化」に関する考え方を評価するとき、「現状改革に積極的な計画化(プロアクティブな計画化)」のほうが、より先見的な視野を含んでいるように考えられる。

学校経営者の役割に、創意機能と維持機能のふたつの役割を重要不可欠なものという立場にたてば、「学校経営計画論」は上述した計画化の考え方についての二者択一の問題に帰せられるべきものではない。換言すれば、「学校経営計画」は、現実がどうなっているかを踏まえた「リアクティブな計画化」と経営者は何をなすべきかを予知する「プロアクティブな計画化」という両者の観点から樹立されなければならないことになろう。つまり社会的ニーズと組織内に生じる個人的ニーズを調整し、革新的機能と現状維持機能の構造化をはかることである。さらに言えば、学校経営計画の合理性とその限界を見極めて、「計画化」の理論と実践との統合をはかるところに見い出されなければならないと言える。

(2) 学校組織における「合理性」の問題

次に、有機論的な学校経営計画の理論を構成するために留意すべき問題がある。つまり、学校

組織さらには学校経営計画にとっての「合理性」の意味を確認しておくことである。

従来から、「計画化」には、システムズ・アナリシスに典型に見られるように、合理性の追求という至上課題が負わされている。このことは現在でも変わるところがない。しかし、「合理性」の意味が問われるにしたがって、その経営実践上での制約の存在が認識されるようになった。学校経営過程における「計画化」機能は、「知識」の体系化の段階であることは、シアーズ(J.B. Sears)も指摘しており、⁽¹⁰⁾ その意味で、「最高の目標が設定され、ムダのないプロセスが構造化される段階と考えられる。しかし、人間の組織行動に関する知識量の増大は、実践レベルでの「合理性」の意味の変更を要求することになった。つまり、「合理性」追求という視点からのみ計画しても、うまく組織目標が達成されないことがほとんどであるという事実を知るに至ったのである。

学校経営の主要な機能としての「計画化」は意思決定を伴うものである。「合理的」意思決定のモデルは、一般に、①問題の明確な定義、記述、②完全な一組の代替案の発見、③各代替案の結果に関する予測性、④予測された結果についての序列づけの可能性、⑤代替案についての序列づけの可能性を前提とするものである。

しかし、サイモン(H. A. Simon)が指摘するように、「人間は意図において合理的である」にすぎない。つまり、人間は合理的であろうとするが、①自らの行為の帰結について完全な知識をもっておらず、行為には予期されない帰結が伴う。②利用可能な代替案に関する完璧な知識を所有していない。それゆえ、利用可能な代替案を単純化し、最初に利用可能なものを選択する。③代替案があっても、唯一最善の決定をすとは限らないのである。⁽¹¹⁾

このように、「合理性」の意味は、人間の意図のレベルで論じられる対象として認識されてきている。人間それ自身は、本来、没合理的な存在である。人間は組織を通じて、合理性を達成してこうとするものであり、組織を通じて意思決定を行っていく存在である。言い換えれば、組織における分業、標準作業、権限関係、コミュニケーションの経路、訓練を通じて、合理性を追求しようとするものである。分業、標準作業、権限関係、コミュニケーション、訓練等は、組織における意思決定の変数であり、これらの変数は、人間行動を規定する要因である。人間は、本来、没合理的な存在であって、研究対象となりにくいのが、上述した人間行動の仮説は、組織上の変数に規定されるものであることから、組織そのものを研究対象とすることが可能になるのである。

学校組織はこのような不確定要素を含むものであるがゆえに、その意思決定も不確定な側面をもたざるをえない。ここに、ますます組織の不確定性認識の方法とそのような状況下にある組織の経営戦略が必要とされるのである。

そこで次に、学校がいかに不確かな状況にある組織かということ、そこで行われる意思決定というものがどんなふうに行われるのかについて考えていくことにしよう。

(3) 学校経営計画論における組織論的考察の必要性

学校組織には、フォーマルな側面とインフォーマルな側面の二つが考えられる。組織にとって、その形態維持は、変革を要する状況下を除いて、一つの至上命令的課題と言える。学校の組織過程は極めて社会心理学的な過程であり、組織成員の信念、帰属意識、モラル、組織上の規範等の諸要因が絡み合う程度である。⁽¹²⁾

「学校経営計画」論は一般にフォーマルな側面、例えば、目標の設定と系列化、内容領域の明確化、方法、手つづきの具体化、人員配置と権限の明確化など、を問題とし、体系化する作業である。しかし、学校組織過程そのものが、社会心理学的視野から眺められなければならないとすれば、必然的にインフォーマルな側面についての問題にも取り組まざるを得ないと言える。

インフォーマル・グループの影響が、組織の生産性に影響を与えるという観方は、1930年代までの経営管理論の仮説に新たな観方を付加したと考えてよい。労働者の動機づけやモラルの規定要因は、労賃であり、労働条件であるとされていたものが、ホーソン(Hawthorne)研究、(1927 - 32)によって転換されたのである。

こうして、「学校経営計画」論は、学校の組織的結合の論理を内包するものでなければならない。つまり、「組織がどのように機能すべきか」を強調する合理的モデルとしての組織研究ではなく、「組織がどのように機能しているか」を強調する「自成体系」としての組織研究を基盤にした「学校経営計画論」の構築がなされなければならない。このことは、グールドナー(A. W. Gouldner)が、「合理的に計画化された組織においてさえ、非計画的信念のパターンや相互作用が生じており、自成体系観は、それらに注目したものである」と指摘する点でもある。⁽¹³⁾ 学校組織を自成体系システムとして把える価値は、組織自体が極めて社会心理学的な要因を含んでいることによる。学校組織はフォーマルな目標とインフォーマルな目標を混在させ、半自律的な集団の集結した組織とみることができる。⁽¹⁴⁾ このような学校組織を結合させているものは単に生物学的メカニズムというよりは、信念、他人の期待、規範、動機づけ、態度といった社会心理学的要因である。学校組織における意思決定過程もこれら社会心理的要因に規定される過程であることは言うまでもない。そして、それら要因のうちルーミス(C. P. Loomis)が掲げる権力は、ある組織成員の価値や目標による他人支配を実施する能力として、意思決定における重要な規定要因とみることができる。つまり、学校組織の意思決定過程では、フォーマルとインフォーマルを問わず、政治的対立と葛藤が生じているからである。⁽¹⁵⁾

「学校経営計画」論に、現在、要請されるのは、このような政治的対立や葛藤を組織現実としてふまえることであろう。このような視点から学校組織をとらえることが、「計画化」の考え方を転換する重要な契機となる。

Ⅲ Organized Anarchy としての組織現象

(1) Organized Anarchy の概念と意味

組織における人間の没合理性についての認識は、最近において、組織それ自体の合理性についての限界という問題への広がりを見せている。

つまり、組織における「計画化」機能は、それが、特に革新的な志向を有する場合には、ある問題状況にたいして、新たな行動様式を再確立して、組織の安定化をはかる環境適応的な反応となる。これに対し、「計画化」機能が、個人的な関心や利害に結びついて、「習慣化されたもの」による現状維持に重心がかかる。この場合、ともすると、「計画化」は防禦的反応となりやすい。

コーエン(M. D. Cohen)、マーチ(J. M. March)、オルセン(J. Olsen)は、組織構造、意思決定に用いられるエネルギー配分等を変数とする組織の純粹タイプを限定して、Organized Anarchy における意思決定のなされ方について、300を越える模擬実験を行った⁽¹⁶⁾。その結果、先に述べた組織上の防禦的反応、組織防衛のメカニズムが意思決定のプロセスを混乱させると主張した。彼らは、教育組織の意思決定環境の「不確定性」に関連して、①目標についての合意の困難性(problematic preference)、②テクノロジーの不明瞭性(unclear technology)、③意思決定への参加の流動性(fluid participation)という特質をもつ組織をOrganized Anarchyと呼び、Organized Anarchyにおける意思決定を“Garbage Can”にたとえた。つまり、Organized Anarchyは、①様々な問題、②解決案、③意思決定者が混ぜこぜに投げいれられてある“Garbage Can”のような状況としてとらえたのである。そこでは、問題、解決案、意思決定に伴う選択がばらばらに独立して存在し、必ずしも論理的に一貫した意思決定がなされないという状況を示したのである。Organized Anarchyでは、問題にたいして、いくつかの解決案が設定され、そのうちから最適なものを選択されるというプロセスにそって意思決定が必ず進行するというのではなく、解決案が設定されて、問題が発見されるということもありうるということを示しているのである。

この“Garbage Can”モデルは、高度にプログラム化され、客観的に科学的かつ合理的な意思決定のプロセスという概念とは全く逆のものをあらわしている。つまり、杜撰で、行きあたりばったりの、しかも政治的な意図を含んだ意思決定のプロセスをあらわすものである。組織における実際の意思決定は、様々なレベルで想定することが可能である。例えば、組織における個人の本音と建前の葛藤状況のもとでなされる意思決定行動、自己防禦的行動、さらには、組織目標の設定あるいは「計画」策定における審議、検討の交渉、さらには、子ども—教師(学校)—親—教育行政当局のあいだに展開される教育要求・期待といった意思の反映交渉過程等が考えられる。これらのプロセスは多分に、政治的なものであると考えられる。

上述したような三つの特質をもつ組織は、全てOrganized Anarchyと考えられるが、マーチ等は、特に、学校のような公共的組織・教育組織にこれらの特質が顕著であるとした。その上で

Organized Anarchy としての学校組織における意思決定と計画化のプロセスは、単に効率性向上の重要かつ有効なプロセスとしてのみ理解するのではなく、そのプロセスが、人間的脆弱性と政治過程によって制約を受けていることを知る必要があるとするのである。この指摘は、合理的な計画化という考え方に基づいてプログラム化された学校革新に関する種々の試みが失敗に帰した例についての報告を検討すれば明らかなるところである。

(2) 学校組織における葛藤状況

学校組織の意思決定過程は、政治過程によって制約を受けていることが予測できる。例えば、学校の教育目標を設定する場合には、具体的人間像をめぐる価値の選択がなされなければならない。この場合、価値観をめぐる対立と葛藤は、しばしば見られるところであり、個々の学校はその渦中に投げ込まれているという状況が指摘されている⁽¹⁷⁾。特に、現代社会の構造的変化が急速に展開し、流動化し、価値の多様化している社会状況においては、個々の学校が教育目標の設定に関わって価値選択の葛藤と対立に身をさらしていることは、ますます予想されうることである。国家公共の利益のための教育—教育の私事性という関係で描かれる現代教育の葛藤状況は、さらにその内に、親—子ども—教師(学校)—地域—国家といった教育の主体と教育要求を内包するものであり、その価値葛藤と対立は、一層複雑さを増しているといえる。

よりミクロなレベル、学校組織上の経営問題についてみれば、学校の教育目標の達成にとって、まず第一に重要なことは、教職員の共通理解が醸成されることだと指摘される⁽¹⁸⁾。教育内容(教材)行事予定、連絡事項、会議運営などについての共通理解である。教育目標については、目標の抽象性にもよるのであるが、学校的全職員、構成メンバーによって共通に理解されることが、学校運営上必要である。共通理解の重要性については、経営者である校長も一般職員もわかっている点ではあるが、なかなか教育実践のうえに反映されないという問題状況がある。それは、価値の意味理解において、一致することが難しいということであり、必然的に葛藤と対立が生ぜざるをえないということなのである。このような葛藤と対立は、根本的には教育の価値そのものに関わるものであり、時として、政治的文脈の中で生じているものが多くあると考えられる。

(3) 教育革新の過程と Organized Anarchy

学校組織が少なくとも Organized Anarchy という性格をもつとき、その意思決定は当然無秩序で、偶然性に支配されていることを暗示している。したがって、革新のプロセスは研究開発モデル(RD & D) が示したプロセスにおいて進められるとはかぎらない。その点で RD & D の失敗が認められ、革新理論の修正が求められるのである。つまり、学校組織における革新のプロセスは、研究調査、問題の発見、代替案についての考慮といった順に展開される合理的プロセスではない。革新は様々な道筋で採用されるのである。

ダフト(R. L. Daft)とベッカー(S. W. Becker)は、コーエン等の“Garbage Can”のモデルの考え方が、革新プロセスの採用についてもあてはまる新しい考え方であることを確認している。彼らは、革新採用の意思決定のプロセスに、目標についての合意の困難性、不明瞭性があること、革新的解決案は、時として組織内で考案され、必ずしも問題と論理的に結びついて説明されるものでない場合があること、革新を促進するためには、学校組織の参加者が政治的文脈で正しく結合しなければならないことを認めている。

その上で、これらの考え方に、テリトリー(territory)の概念を付加し、アイデア、問題、意思決定期待、及び参加者間における革新の流れには乱流が生じているという概略図を提示している⁽¹⁹⁾。テリトリーは、組織の参加者と意思決定者が問題やアイデアおよび意思決定に、どのように自分の注意を割り合っているかを説明する場合に重要な概念なのである。

例えば、学校組織では、経営管理的なテリトリーと教育上のテリトリーが存在するという。これらのテリトリーが革新の採用にどう影響したかの結果について以下のような結論を述べている。まず、教育上のテリトリーについて、教師の専門性の高い学校では、教師が教育支配の独占的権利をもっており、普通の教師教育に支えられて、教師の専門性が中程度である学校では、学校経営者が教育支配の発言権を握っていた。教育革新の採用に関わる、このような教育支配の構造は経営管理的テリトリーでも同様であった。教師の専門性の低い学校では、行政当局主導による経営革新の支配関係がみられた⁽²⁰⁾。

これに関わる、上滝らの『日本の学校教育目標』には、「教委が学校にたいして、非他者志向的な教育目標をたてるような方向づけをしているのに、それが無い場合、学校はより伝統的な価値観に沿った方向で、他者志向的な目標をたてる傾向がある⁽²¹⁾」という指摘に、日本の学校の革新性の脆弱性と専門職性の未成熟といった部分があり、そこで果たす教委の変革志向をうかがわれる。

結論として革新の影響(効果)や組織上のテリトリーの独占性は、教師の専門性の関数であることが想定された。もちろん、このテリトリーの独占性は、教師の専門性以外にも、革新のタイプ、組織環境の諸変数、組織構造といったものなどの影響があると考えられ、これらの影響に、Organized Anarchyとしての学校組織における革新の説明にとって重要なものと考えられる。

IV Organized Anarchy における意思決定

(1) 「政治」の意味と学校組織研究

本稿本節まで、特に、「政治」の意味を規定せず、Organized Anarchyとしての学校の組織現象が組織環境の偶然性や組織成員の好みあるいは政治性に支配されている状況について述べてきた。したがって、ここでは、「政治」の意味を明らかにし、政治的文脈からの学校組織研究について述べておかなければならない。

サージオバンニは、学校組織研究における政治的文脈からの理解について、次のように述べている。「過去 20 年間ににおける経営管理思想の展開で最も意味ある進歩は、教育組織における現実の政治的側面であることがわかってきたということである。」²²つまり、政治的視野から、学校をはじめとする教育組織の現象を解明しようとする新たな展望が学校組織研究に開かれていることを示唆しているのである。これは、もちろん、他の見方を排除するものではなく補充するものである。

「政治」概念は、極めて論争的な概念であるとされ、意味内容が多義にわたるものである。しかし、近年の欧米政治学の主流は、政治行動、政治過程、政治体系を対象とする研究が占めているとされる。特に、第二次大戦後における行動科学的アプローチの登場は、従来の政治学の立場と方法に変わる新しい見方を提供することになった。この立場は機能論的方法をとるものである。つまり、「政治」を個人や集団の対立、葛藤、利害を調整する機能ととらえ、集団や組織の成員に権威的な価値の分配を可能にする政策を形成し、個人や集団・組織の社会的均衡を維持する営為とみなすのである。一般に、「政治」とは、投票行動といった選挙等に関わって典型的にみられる現象をさすものと言えるが、「政治」が意味するものは広範な内容を含んでいる。

行動科学的立場に立つ政治学は、「政治現象をいわば政治行動の織物とみなし、経験的・実証的分析を通じて、政治行動の一般法則を探究し、政治現象を科学的に説明・予測することをめざそうとする」²³ものである。この行動的科学的立場に立つ政治学の視角は、Organized Anarchyとしての学校の組織現象解明に一つの方途を与えるものである。

(2) 学校組織論研究にとっての政治的構造モデルの効用

Organized Anarchyの状況を呈する学校組織には、ある特定の政治的状况が生ずることは先に述べたところである。Organized Anarchyが生み出すその政治的状况は、主に学校経営過程の中軸である意思決定過程に関わるものである。教育目標の設定をはじめとして、教育課程、校務分掌、研修等に関わる審議、検討はその意思決定過程を通じて行われる。この意思決定過程は少なくとも組織成員の合意や共通理解を形成するために欠くことのできない交渉過程が存在すべきことが予見できる。この交渉過程のメカニズムが学校組織研究における政治的構造モデルとして把握される必要がある。

アリソン(G.T.Allison)の政治モデルでも、「組織事象は、様々の集団が、それらの立場を改善向上させようとする交渉の結果から生ずる」と説明されている。²⁴アリソンは、組織における意思決定過程をチェス・ゲームにアナロジーしてみせた。意思決定というゲームには、それぞれ、①環境②ペース、③構造、④ルール、⑤報酬があり、その中で行われる選択のメカニズムは極めて政治的であることを示したものである。

また、バルトリッチ(V. Baldridge)は、学校を政治システムとしてとらえる場合に、①コン

フリクト, ②利害集団, ③意思決定過程をその視点として設定し, 仮説を提示している。彼によれば, ①コンフリクトは自成的なものであり, 動的な組織には当然予期されるものであること。したがって, コンフリクトが組織崩壊の兆しを示すものではないこと。②組織には多くの権力区分(power blocs)があり, 利害集団が絡み合っており, それらが自らの価値や目標を実現すべく政策形成に働きかけるのは当然である, ③意思決定は必ずしもエリート集団によって行われるとはかぎらず, 意思決定の分割が行われうる。④フォーマルな権限は, 集団が行使しうる政治的圧力や団体交渉という戦略によって, 厳しく制限される。⑤外部の利害集団は組織に多大の影響力をもつ。他方内部集団は外部集団と絶縁して, 真空状態で政策形成をする権力をもたない。²⁵⁾

これら学校組織における意思決定過程を政治システムとして見るアリソンおよびバルトリッジの研究および先に述べたマーチ, オルセン, コーエンの研究は, まずは政策形成過程の分析が必要なことを示唆している。さらに, 分析の緻密化はもちろんのこと, 従来, 伝統的にとらえられてきた組織としての学校の専門職的官僚制のイメージをもぬぐい去るものであると評価できるものである。つまり, 学校の組織現実として, 必ずしも教育の専門家としての教師がその専権事項と考えられてきた学級での教育にかかわる方針が様々な利害を孕んだ社会関係の中で決定されるという事実が論議に付される可能性があるのである。また, 伝統的組織研究はコンフリクトを回避する仕組みを組織として考案してきたが, コンフリクトが必ずしも組織崩壊を引き起こすものではないという認識は, 今後の学校組織論, 経営計画論に新たな展望を開くことになった。

(3) Organized Anarchy における意思決定過程のコンフリクト

では次に, いま少し, 学校組織上のコンフリクトについて考察を進めておくことにする。

学校をめぐる, 様々な社会関係が存在しており, 社会関係を結んでいる個人間や集団間にはコンフリクトが生じている。このコンフリクトは, 組織にとって「悪」なのかという問題について論ずることが必要である。なぜなら, 組織の政治過程に生ずるこのコンフリクトをどう理解するかは, 経営のリアリティーをどう把えるかということにかかわるからである。

ウェバー(M.Weber)に代表される古典的経営理論家にとって, 「コンフリクトは, 適切な統制, 計画, 執行の失敗である」と考えられた。これは, 官僚制モデルがコンフリクトを生じさせない完璧に合理的な組織原理を代表するものであることから当然の帰結であるように思われる。また, バーナードなどの人間関係論的立場の理論家にとっては, リーダーシップの失敗や経営への参加の不完全性がコンフリクトを生む原因であった。これらの理論家にとって, コンフリクトを除去することは常に課題であった。しかし, ペロー(C.Perrow)は, 「ウェーバーからリッカートに至るまで, 集団間のコンフリクトは組織生活内の事実ではあっても, モデルに組み入れられるようなものではなく, そのためのモデルは有効なものとして用いられないものであった」と評価している。²⁶⁾そこで, 彼は, 「組織内のコンフリクトの多くは, 個人間の現象である」としながらも, 「コン

フリクトは、個人の特徴からではなく組織上の特徴から生ずる組織生活上の不可避的な部分である」と組織理論によるコンフリクトの理論的組み込みを主張する。²⁷

このような組織生活上不可避的な部分としてのコンフリクトはなぜ生ずるか。この問いに答えることは、政治的システムとしての学校を理解する出発点であるように思われる。この問いに対して、ペローは、「安全性、権力、生存、自由裁量、自律性といった成員に重要な価値や多くの報酬をめぐる競争が絶えないからである。組織は共通の目標をもつ人々から成り立っているわけではない。」と説明している。²⁸この後段は、先に学校組織の協働にとって、いかに共通理解の醸成が重要な事柄であるかについて述べたことと表裏の関係にあると言える。

共通理解の醸成という課題に関わる一つの例として、組織目標をめぐるコンフリクトについての事実認識は、従来の仮説を変更させるに至っている。「組織が特定の目標に向っている」という信念をもっているのが大半の組織である。しかし、「組織の追求する目標は複雑であり、それらの目標は対立しているのが一般的である」という。²⁹また、たとえ一致をみた目標であっても、それは組織における妥協の産物であって、きわめて曖昧な目標で、定量的・操作的な性格はもっていないのである。このことは、学校の教育目標が上位のものほど大綱的で不明瞭性を示していることをみれば明らかである。また、ある教育目標は他の教育目標の犠牲のうえに成り立っていることもある。また、先に述べたが、いくつかの目標について、「優先順位づけ」が不可能であるということも知らなければならない。したがって、目標は学校をとりまく集団や社会関係の交渉過程から生ずるのである。だから、学校組織の長である校長が、個人的な好みによって、常に目標を序列化し、設定するとは言えないのである。学校長にとって、組織は完全に制御しえない装置である。ゆえに、組織に対する制御は、校長にとって、政治的闘争を意味するものと理解される。

このようなことは、組織目標の設定についてばかりでなく、組織上の問題や解決案についても言える。また、組織にとっての必然性から生ずるといよりも、偶然によって生み出されることがあるという指摘は、Organized Anarchyの特徴として先に示したところである。

これらの事状について、ペローは、多くの場合、「組織目標とは実際に流動的で無作為であり、また政治的交渉の結果であり、偶然事であり、意図しない結果である」ことを認めながら、その不安定さをかなり安定化させる予算、規則等の形での慣例、標準化された実施手続、さらにはインフォーマルな理解の仕方や伝統などのメカニズムの存在も認めている。³⁰この安定化のメカニズムが学校の「経営計画論」として論理化される必要があるだろう。つまり、学校組織をめぐるコンフリクトが、政治的文脈で理解されること、言い換えれば、動態としての交渉過程の理解が、「計画化」機能の理解を促進するものであると言える。

では次に、サージョバンニの研究に従って、政治システムとしての学校組織の動的メカニズムについて、整理しておこう。

V. 意思決定環境と組織論の方向

(1) 意思決定の政治的動態メカニズム

これまで述べてきたように、特に目標設定や問題および解決の発見というプロセスは、学校組織における意思決定過程の政治性、不確実性に特徴づけられたプロセスと見ることができた。このような組織上の不確実性に対処するには、その不確実性がどのように生起し、組織の安定化をはかる戦略が存在するかを究明する必要がある。

Organized Anarchy としての学校組織は、不確定な環境要因を内包しつつも、自成的な組織の維持機能を遂げているように見える。この組織の不確実性対処あるいは安定化のメカニズムについて、サージオバンニは、組織政治学(organizational politics)の視野から説明している。この組織政治学とは、組織目標や組織上の他の局面に権限や権力を効果あらしめるように行使する構造やプロセスを指す³¹⁾。つまり、組織における政治行動の科学を意味するものである。政治行動には個人の組織上の諸活動に関わるものと政策科学に関わるものとが考えられる。が、政治行動は本質的に組織の規範や目標よりもむしろ個人の利害に基づくものと解することができる。つまり、組織を力動化するエネルギーが個人の利害と結びつく場合には政治行動が現われると考えられる。

サージオバンニは、政治行動をリーダーシップ行動と区別しており、それらが生起する仕組みを、①組織エネルギー、②第一次動機づけ、③第一次受益者、④活動、の関連で以下のように図式化している。

| 組織エネルギー | 第一次動機づけ | 第一次受益者 | 活動 |
|---------|-------------------------|--------------------------|---------------------|
| 権力 | + 利己的目的 (自己発展あるいは防禦) | → 個人のみあるいは 偶然にして個人と学校 | → 組織上の 政治活動 |
| 権力 | + 学校の目的 (組織発展あるいは防禦) | → 学校のみあるい は学校と個人 | → 組織上のリーダ ーシップ行動 |

権力と動機づけの関係³²⁾

学校組織でも、特に個人的利害に結びついて、政治行動が存在することが明らかである。学校組織の権限や権力を均等化すればするほど、また、学校の役割が不明瞭になればなるほど、政治行動が顕在化することになる。コーエン等が記述した組織のOrganized Anarchyの状況は、学校組織においても、その意思決定が偶然性に結びついていることを示した。このように偶然性が支配する組織では、政治行動が顕在化することになる。政治行動は、一般に組織にとって不合理な側面を示していると考えられる。したがって、政治行動を抑制する戦略が用意されなければならない。しかし、この戦略は、古典的官僚制化への回帰を暗示するものであって、学校におけ

る個人の利害と組織を統合する組織観の確立が必要となる。

つまり、権限の階統化や役割の明瞭化は、政治的行動を抑制するように作用するが、学校自体は創意に満ちた問題解決能力に欠け、柔軟な適応力が減退する。あるいは、組織成員の疎外状況が増大するという結果を招くという問題状況があらわれる。サージオバンニは、「学校における政治行動の管理」について、①経営管理上の戦略、②政治行動、③学校の受ける影響という三点の関係を以下のように示している。

| 経営管理上の戦略 | 政治行動 | 影 響 |
|--|---------|--------------------------------|
| 1. 組織構造上の制約条件 つまり役割や目標についての詳細な叙述、作業手順における標準化や信頼性さらに官僚制の諸原則を増大・強化することによってあいまいさを除去する。 | → 減 少 → | 学校の適応力減退、顕在的および潜在的な成員の疎外が増大する。 |
| 2. 学校組織上、教育と管理運営の場へのコミットメントを増すことによって、個人および組織の利害間の調和を増大させること | → 減 少 → | 学校の適応力増強、顕在的および潜在的な成員の疎外が増大する。 |

(33)
学校における政治行動の管理

学校における政治行動を管理する戦略は、上記の二つが考えられる。つまり学校は官僚制原理によっても、専門職原理によっても、極言すればいかようにも運営することが可能である。しかし、これらの政治行動の意味を問い、学校組織の多様な環境構成条件を考慮したとき、創意に富んだ学校を運営する組織論の方向はどこに求めることができるのだろうか。

(2) 新たなる学校組織論の方向と課題

このような問題から新たなる組織論の枠組を探究するとき、学校組織がどうあったらよいかを問う組織観、組織哲学が必要になる。

サージオバンニは、ポンディ(L. R. Pondy)の見解、つまり、「組織は個々の参加者の主体的な経験においてあらわれるような現象学的パースペクティブから見られなければならない」³⁴⁾ という見解を支持して、従来、組織分析の研究者が看過してきた個人の集団心理学および組織の情

報プロセシングの能力といった観点から学校組織をとらえなおし、人間性(human qualities)をも取り込む組織観がふさわしいものであると唱える。さらに、学校組織自体が生み出し、固有な意味をもつ目標、使命、哲学、許容された運営方法といったものにたいするコミットメントや忠誠、言いかえれば、組織への愛着(organizational patriotism)が組織成員の行動を支配するという。これらの規範が明らかになれば、成員は組織への愛着を感じ、学校の利害と個人の利害は調和し、政治行動がコントロールされることになると述べている。³⁵このような見解は楽観的にすぎると批判を受けそうである。しかし、ここで確めておきたいのは、サージオバンニの一連の政治的システム観は学校組織におけるコンフリクトの理解を深化させるものであるということである。³⁶

以上のような学校組織における政治行動のメカニズムに注目することは、従来の学校組織論を新たな視点から展望する契機になっている。創意ある学校の組織論、経営計画論を構想するとき、教育目的実現行為としての教育経営行動と政治行動の関わりを除去することはできない。この点をさらに精緻に理論づけるには、次の課題を考えざるをえない。第一に、従来の学校組織論およびそのパラダイムに政治行動のメカニズムの諸原理をどう位置づけるか、第二に、学校組織における政治行動のメカニズムの解明は学校経営学にどのような新たな知識を加えるものであるか、第三に、実際の学校経営組織の運用や学校経営計画論の樹立においてどのような示唆を与えるものであるか、という課題をさらに検討していかなければならない。

第一の点については、従来、学校組織論が組織行動としての教育行動と管理運営行動を二分法的に把えてきた傾向がある。学校の組織現象を政治的文脈から見るとは、教育行動と管理運営行動とを教育目的実現という観点から貫く視座を与えるであろう。また、学校組織、学校経営の様々な概念を明瞭化し、一定の広がりをもった教育体系を構想する契機となろう。

第二の点については、政治行動、Organized Anarchy という概念自体、学校経営学、学校経営計画論に用いられたことは、従来、ほとんどないと言ってもよい。学校組織上の対立や葛藤の直接的原因や間接的原因がどう絡んでいるかというコンフリクトの位相をより直截に解明できる。すなわち、学校組織における教育目標実現の過程における人間行動の組織的動因を解明していくことができる。

第三の点については、組織における「合理性」の意味が政治的文脈で問いなおされ、創意のある合理性に富んだ意思決定戦略が生み出される可能性がある。

VI. 結

学校のような教育組織をOrganized Anarchyとして把えるコーエン、マーチ、オルセンの発想は、学校組織観に画期的な転換をなすものであると考えられる。この発想は、「学校経営計画論」の構築にとっても重要な視野を開いている。つまり、従来なされてきた学校経営計画論の方向が合理性の追求という方向で展開されてきており、しかも、その合理性の追求は、「計画化」の経済

的・文脈での効率性に収斂するものであった。それに対して、彼らの“Garbage Can”モデルは、「計画化」を政治的文脈において理解するものである。組織の意思決定は、人間のもつ没合理性に支配される不確定な状況に存在する、という組織生活の現実を認識した。それらは従来、組織論としては除去されるべき対象として取り扱われていたが、それらをも取り込んだ学校組織論の構築がめざされねばならない方向を示したのである。

ヘイジ(J. Hage)によれば、「学校は権限の集中化や階級化、形式化といったことを避け、人間的な基盤に立った専門分化と自律性をもった組織によって達成される満足とか適応といったことにもっと関心を払うべきだ」³⁷⁾という。従来から、「計画」は「あいまいさ」、「不明瞭性」、「不確定性」を減少させる手段として考えられてきた。しかし、他方で、過度の計画化が機構的諸次元の硬直性を増すという結果を招いたり、自由裁量の中を狭隘化するという恐れを招いた。学校組織は、合理性の極大化をめざす官僚制にはなじみにくく、学校組織の中心的活動である教育指導活動は、特に、教師の主體的且つ創造的なものとしてあるべきだとすれば、学校経営計画の理論構築は、学校組織上の特性を踏まえてなされなければならない。そのために、Organized Anarchyの状況を呈する学校の意思決定は政治的文脈で理解され、その記述的な研究がますます必要になると考えられる。

(注)

- (1) 永岡順、「現代学校経営計画論——計画論構成への一試論——」(大塚学校経営研究会「学校経営研究」第1巻) 昭和51年 9頁
- (2) 新井郁男『現代学校改革論 その視点と方策』教育開発研究所, 昭和56年 145頁
- (3) 新井郁男 同上書 146頁
- (4) 特に大嶋三男「学校の教育計画と教育課程編成」『現代学校経営講座3, 教育課程の経営』第一法規 昭和51年, 永岡順 上掲書には、教育イノベーション型、課題解決型の計画論に重点をおいて論じている。
- (5) T. J. Sergiovanni & F. D. Carver, “The new School Executive, A Theory of Administration” 2nd ed., 1980. P. 54
- (6) W. Waller, “The Sociology of Teaching” 1932 PP. 6-13
- (7) N S S Eは1976年報として“The Politics of Education”を刊行している。
- (8) T. J. Sergiovanni & F. D. Carver op. cit P. 285
- (9) T. J. Sergiovanni & F. D. Carver op. cit PP. 286-287

- (10) J. B. Sears, "The Nature of the Administrative Process —with reference to public school administration" 1950.
- (11) H. A. Simon, "Administrative Behavior" 2nd ed., 1957. P. 138
- (12) H. クーンツ& C. オドンネルは、「政治は可能性の技術とされている、……よい経営管理者は、意思決定に際して、自己ができるものは何かということに敏感でなければならない。意思決定というものは単に理論的かつ目標到達のための最短距離を示すだけでは十分とは言えない。人々の信念や態度や先入観などを十分考慮しなければならない……」と述べている。(高宮晋監修「経営管理－2 経営計画」(マグロウヒル好学社)昭和54年 186－188頁)
- (13) A. W. Gouldner, "Organizational Tension", in *Sociology Today*, Robert Merton—et al. 1959. P. 407
- (14) E. M. Hanson "Educational Administration and Organizational Behavior" 1979. P. 72
- (15) C. P. Loomis, "Social Systems" 1960. P.6
- (16) M. Cohen, J. March & J. Olsen, "A Garbage Can Model of Organization Choice" *Administrative Science Quarterly* 17. No 1. 1972.
- (17) 岩内亮一, 「IV. 教育組織における意思決定過程」, 西本洋一編『教育工学』(大日本図書)昭和46年には、意思決定をめぐる葛藤についての事例を分類して揚げ、葛藤解決のパターン(①妥協, ②多数決の原理, ③管理者による専断 ④解決の不成立と組織葛藤の持続)を示している。(143－145頁)
- (18) 上滝孝治郎, 山村賢明, 藤枝静正, 『日本の学校教育目標』(ぎょうせい)昭和53年 36－38頁
- (19) R. L. Daft & S. W. Becker, "Innovation in Organizations — Innovation Adoption in School Organizations" 1978. P. 171
- (20) Ibid, P. 172
- (21) 上滝孝治郎, 山村賢明, 藤枝静正, 上掲書 102頁
- (22) T. J. Sergiovanni & F. D. Carver op. cit. P. 229
- (23) 辻清明編『岩波小辞典 政治』第3版 1975 128－137頁
- (24) G.T.Allison, "Conceptnal Models and the Cuban Missile Crisis" *The American Political Science Review* 63 No.3 1969 pp. 689－718
- (25) J. B. Baldrige, "The Analysis of Organizational Change: A Human Relations Strategy Versus a Poltical Systems Strategy" 1971 P. 14
- (26) C. ペロー・佐藤慶幸監訳『現代組織論批判』早稲田大学出版部, 昭和53年, 217頁
- (27) 同上書, 217頁

- 08) 同上書, 218 頁
- 09) 同上書, 219 頁
- 00) 同上書, 222 頁
- 01) Sergiovanni & Carver, op cit. P.235
- 02) ibid, P.237
- 03) ibid, P.238
- 04) ibid, P.238
- 05) ibid, P.239
- 06) 同様な立場は、コーザー（Coser）、ロビンズにも見られる。サージオバンニは、彼らについて次のようにその業績を認めている。つまり、コーザーは、コンフリクトはルーティンへの闘争であり、革新を刺激し促進させるものである。長期的にみれば、社会的利益に貢献するものであり、ロビンズはコンフリクトが変革を刺激し、その結果、組織の生存を保障する適応能力を想定する葛藤・生存モデルを提起していると評価するのである。
- 07) J. Hage, " An Axiomatic Theory of Organizations " Administrative Science Quarterly 10. Dec. 1965 p.p 289-320