

## 第2章

### 組織構造論

#### 1 はじめに

学校経営の実践と研究にとって、学校の組織構造のありようが問題とされる契機の一つは、教師と児童生徒との間で展開される教授・学習活動—学校の存在意義—と、それを質的に保障するために必要とされる経営活動とが、互いにどのような位置関係をとっていて、それはどうあるべきなのか、を問うことにある。例えば個々の教師にとってみれば、自らが展開する教授活動が「個業」としての性質を強くもちながらも、他教師との「協業」的側面をあわせもっているという事実をいかに捉えればよいか課題となる。また管理職や主任にとってみれば、個々の教師の「専門性」「自律性」を保障すると同時に、公教育あるいは組織活動としての「統合性」をいかに確保すべきかが問題とされよう。

学校経営が、単位組織としての学校における諸活動や機能に一定の統合性をもたらすための営為だとすれば、その組織自体がどのような要素によって構成されており、その要素どうしがどのような相互関係のもとにつながっているか、またつながるべきであるか、を問うことは、前提認識として重要である。

本稿では、これまでの学校経営研究が基盤としてきた組織構造認識の変遷をたどったうえで、現在の学校経営研究がいかなる組織構造論に依拠しており、そこにどのような研究上の課題を抱えているかについて考察する。

まず、これまでの学校組織論議が最も一般的に前提としてきた職能・権限関係に着目した官僚制モデルに基づく学校の組織構造把握について描写する。次に、そのような静態的な図式概念から、非合理的な人間行動の生み出す動的なプロセスへと関心が移行し、さらには目標のあいまいさと構成要素間の結合の緩やかさが注目されてきた展開過程をたどる。その上で、そうした組織構造認識の変化が学校経営研究にどのような変容を迫るものであるか、今日の学校経営研究の現状と課題について考えてみたい。

#### 2 職能・権限関係に着目した「静態的」組織構造論

個々の学校は巨大な公教育システムの一部に位置している。よって学校経営にかかわる「組織構造」論の焦点の一つは、この公教育が統治される全体機構において学校がいかに位置づけられるか

に向けられる。すなわち、国・地方公共団体・学校の、学校管理に関わる職能・権限の内容とそれらの相互関係のありようである。とりわけ地教行法制定（1956）をはじめとする統治機構改革が進められた昭和30年代以降、それは学校経営研究における重要な争点であった。

「設置者管理主義の原則」（学校教育法第5条）が定められた公立学校に関していえば、設置者たる地方公共団体が学校の管理権限を有する。学校経営にかかわる諸事項は、教育委員会の職務権限として規定され（地教行法第23条）、法令準拠的には、学校管理権をもつ地方公共団体が学校経営の責任者であり、学校は教育行政組織の末端に包括されるとする組織構造把握が可能となる。特別権力関係論はその例といえよう。

しかし、実際に学校レベルで執り行われる活動は個別の教授・学習活動を中心としており、その内実を上述の「管理」過程の観点のみ捉えることは現実的ではない。伊藤が「今日における学校経営は、国・都道府県・市町村そして学校という四重の重層構造をもつ。そのそれぞれが学校に対する経営の主体である」と言ったように、公教育統治システムにおける学校の位置づけ方は、決して単純ではない。そこでたとえば、「教育運営の自主性を保障するというかたちの教育行政のあり方」<sup>3</sup>の追究や、教育行政から相対的に独立して「教育の論理に従った判断と決定の創造的行為」を行う「単位組織」として学校を位置づける見方などが意義をもつことになる。そこで次に焦点となるのが、個々の学校内部における経営組織の構造である。

学校経営組織のありようを、職能と権限の関係構造によって明確に捉えようとした最も典型的な試みは、伊藤による「学校経営の近代化論」であった。「近代的な経営組織では、仕事が客観化され、そしてそれが合理的に組織づけられる。個々の仕事に責任と権限が付着し、そこに能力に応じた人間が配置されて活動する恰好となる。」<sup>4</sup>（傍点原文）という記述に見出されるように、伊藤は仕事内容の標準化に基づいて職能・権限の体系化を図り、そうして相互に関係づけられた個々の職能と権限に組織構成員を配置したフォーマル図式を、学校が備えるべき組織構造として描いた。

今日でも、学校内部で展開される機能内容に着目した「運営組織」－「事務組織（校務分掌組織）」－「教育組織（教授組織）」という構造把握は、こうした認識をベースにしている。また、学校内部経営のレベルを「学校経営」－「学年・教科経営」－「学級経営」の3層において捉える見方も、職位・権限に着目した「管理職」－「主任」－「一般教諭」といった把握も、同様の認識に立つものといえよう。

こうした組織構造認識は、学校もまた一般の官庁や企業組織と同様に組織の目的を合理的・効率的に達成するための官僚制組織として把握されるべきことを前提としている。それは必然的に職能の分化・専門化と権限・責任の上下階層関係（＝重層構造）を示し、「単層構造論」との間で論争が展開されたのは周知である。だが、すでに存在した校務分掌による職能分化や、各分掌に対応した主任の配置などという実態は、職能・権限のフォーマルな関係構造づくりとかたちでの経営・管理機能の組織化の必然性を確かに裏づけていた。その後における教頭職の法制化（1974年）と主任職の省令化（1975年）は、その制度的整備＝ライン系列の明確化を進めるものであった。

「経験と勘」に依拠した前近代的な学校経営を効率化しようとする強い指向性は、近代経営学の知見をもとにした組織構造の明確化を図る議論と政策を展開させた。戦後の公教育システムに新たな秩序を形成する途上にあっただけに、そこでの議論は法解釈および制度的側面に傾斜し、描かれた構造は合理的ではあるが多分に機械的・静的な色彩を濃くしていた。だが今日においても、公教育システムの一環に位置づく学校の組織構造をフォーマルに描こうとすると、これは不可欠の視点をなしている。

### 3 現代組織論の展開にみる学校の組織構造

#### (1) 人間行動への着目－「静態」から「動態」へ

たとえ法制度上の権限・責任関係を体系化して職能分化に基づく静的な組織構造を描くことができても、そこで繰り広げられる経営の現実を捉えることは難しい。個々の職能は生身の人間によって担われ、各者の間にはさまざまな関係が生じる。そうした「動態」の様相に関心が向けられるのは当然といえよう。たとえば吉本は、「組織は組織過程の結果としてのメカニズム、でき上った形式的機構だけを意味するものではなく、それをも含めて絶えず生成し、変化する内的秩序の体系と考えなければならない」と説いた<sup>5</sup>。

職能と権限の明記された職位に個人を配置しても、あらかじめ定められたとおり合理的に職務遂行が果たされる保障はない。このような人間行動の非合理的側面に着目し、単なる職位の関係構造ではない動態として組織を捉えようとする試みの端緒は人間関係論にあったといえよう。そして、こうした組織把握をさらに明確に体系化する試みは、バーナード（C. I. Barnard）らによって展開され、学校経営研究にも大きな意義をもたらした。

バーナードは、明確な目的のために二人以上の人間が協働する際に体系的関係をなす物的、生物的、個人的、社会的構成要素の複合体を「協働体系」と呼び、その中核をなす人間活動の体系を「公式組織」と捉えて「二人以上の人々の意識的に調整された活動や諸力の体系」<sup>6</sup>と定義した。そこにおいて、組織構成要素の一つとして着目されるのは人間自体ではなく、人々の協働意欲である。二つ目は、そうした人々の協働努力を誘う共通目的であり、三つ目の要素は、その目的をさまざまな手段で伝えあう伝達（コミュニケーション）である。バーナードの協働体系論は、図式化された職位自体の相互関係ではなく、共通目的の達成に向けて人々が協働努力を創り出していくための情報伝達の体系として組織構造を捉えるものであった。

またサイモン（H. A. Simon）は、組織を意思決定の体系と捉える組織論を展開した<sup>7</sup>。一定の最終的な目標を達成するためにさまざまな手段を選択するという意思決定こそが、組織の中心的要素であり、したがって組織構造とは、そこにおける目的－手段の階層的連鎖を指すものと捉えられた。そこでは、人間の知識や認知能力の不完全性ゆえに意思決定は必ずしも客観的・合理的なものにならないという現実を踏まえ、個々の人間による意思決定を、組織目標の達成に向けてより合理的な

ものにしていくコミュニケーション過程の重要性が前提とされていた。

こうした組織論は、前節に述べたような職能と権限の静的な図式によってではなく、各要素間の情報伝達の動態として組織構造を把握しようとするものである。そこでは、人間の複雑で非合理的な心理と行動が前提とされ、それらを共通目的に向けて体系づけるためのコミュニケーション過程、とりわけインフォーマルな側面が着目された。

これらの理論は、地教行法以降、学校管理規則の制定をはじめ、教育行政・学校経営にかかわる職能・権限の明確化がフォーマルな側面において急激に進行する中で、学校の相対的独立性と学校経営の創意性を追求しようとする理論的・実践的営為にきわめて重要な意義をもたらした。すなわち、目標の共通理解と協働意欲の高揚のためのコミュニケーションの重要性を説く学校経営論に重要な理論的基盤を与えるものであった。

#### (2) 組織目標のあいまいさと結合の緩やかさへの着目—「合理」から「非合理」へ

以上のような組織構造論に基づいて、多くの学校経営論は、教職員による学校教育目標の明確化と共通理解の重要性、そしてそれを導く管理職および主任層による強力なリーダーシップを、さまざまなかたちで論じてきたといえよう。そこでは、現実存在する人間行動の「非合理」を、目標の共通理解と達成という方向へと秩序づけ体系化することが、組織の本来あるべきはたらきとして前提とされていた。また、組織としての最終目標の所与性も、そこでは前提とされていた。あくまでも、組織は本来的には合理的な存在であるべきだという基本認識のもとで、そのための管理論が議論されてきたのである。

しかし、共通の目的に向けて合理的に秩序づけられる整然とした組織構造が、組織とりわけ学校組織の真の姿にどれほど適合しうのかという疑問も、いっばうで提起されてきた。そうした見方の特徴の一つは、組織と環境との関係の捉え方にある。組織を自己充足的なクローズド・システムではなく、環境と相互依存的な関係にあるオープン・システムとして捉える見方に関心が向けられたのである。もう一つは、組織内構造を形成する諸要素間の関係の捉え方である。組織を合理的なものとして捉え、目標の所与性や各要素間結合関係の堅固さを前提とするのではなく、むしろそれらのあいまいさと緩やかさのほうに着目するのである。

こうした特徴をもつ組織論として、コーエン、マーチ、オルセン (M. D. Cohen, J. G. March, & J. P. Olsen) による「ごみ箱モデル」<sup>8</sup>、それにウェイク (K. Weick) の「ルース・カップリング (loose coupling) モデル」<sup>9</sup> は、それらが学校組織を対象に据えた議論ということもあって注目されることになった。

ウェイクが、ほとんどでたらめなルールのもとで進められている奇妙なサッカー試合の比喩で組織を表現したことはよく知られている。彼によれば、「こうした新しい提案は、組織には秩序がまったく存在しないといおうとするものではない。組織は無秩序なものかもしれないが、それはあくまでも組織された無秩序 (organized anarchy) である。組織は緩やかに結合されているであろう

が、しかし、それは緩やかに結合されたシステム (loosely coupled systems) である。組織はごみ箱式決定を行うかもしれないが、しかしごみ箱にはなんらかの構造を与える境界がある。」<sup>9</sup>。

佐古<sup>10</sup>は、ウェイクの所論にしたがって学校組織の特徴として次の4点を挙げている。①監督と評価がほとんどなされない、②教育における目標が不明確である、③学校組織においては、管理者が多数の教師を相手にしなければならず、管理者の統制範囲が大きい、④教師が用いるべき技術が明らかでない。

このような見方に立つならば、学校組織では管理者と教師との結合関係は、官僚制組織が前提としてきたものより緩やかであり、個々の教師の裁量範囲は幅広く、それゆえに両者間における教育目標に関する理解の共通性はかなり低い。これはさらに、教師どうしの関係についても、教師と保護者との関係についても、同様といえよう。このような組織構成要素間の結合度の低さがたとえあったとしても、それに対処するために、目標に関する共通理解と教師どうしの協働性を高めるようとするのが、バーナードらの理論に基づく従来の学校経営論であった。そこでは組織活動を統合する管理者の役割が重視されたといえよう。むしろそのようなあいまいさと緩やかさは学校組織がもつ独自の特徴だと捉えるルース・カップリング論は、従来の学校経営の基本的視座に転換を迫るものと理解できよう。

#### 4 学校経営研究における組織構造をめぐる諸論議の現状

ルース・カップリング論は1980年代において日本の学校経営研究者によっても解題され<sup>11</sup>、その後、その組織構造認識は一定の広まりを見せていると思われる。しかしながら、それを踏まえた新たな学校経営研究が未だ十分に進展しているわけではない。

佐古は、ルース・カップリング論に即して学校の組織構造を捉えると、組織構成要素が自律性をもつため、外部環境の変動に柔軟な適応ができ、システムの情報処理能力が高まるなど、機能上の意義をもつことなどを論じている。ただし、「学校組織における組織的な統合性を保持することの重要性」<sup>12</sup>という観点から、その問題点を指摘している。その上で、「学校組織が、ルース・カップリングであるのか、タイト・カップリングであるのか、あるいはいずれが効果的な学校でありうるのかを問題とするよりも、むしろ、学校組織の主体的な統合性を促進するタイトな局面と、教師の自律性の保持にとって必要なルースな局面との混成体として学校組織をとらえることが適切なのではなからうか」<sup>13</sup>と問題提起している。

こうした問題意識のもとに、佐古は小学校学級担任を対象とする実証的研究を行っている。その結果、例えば組織効果変数として設定した教員間の「目標共有度」がある一定レベルを越えた学校においては、もう一つの組織効果変数である「モラル」はむしろ低レベルにとどまることなどが見出され、学校組織研究における「複合的な組織モデル」適用の可能性が示唆された<sup>14</sup>。

また曾余田は、従来の教育経営研究は「最上位の一つの要素 (原因) が他のすべての要素を決定

している」とみる「直線的思考」のもとに学校の組織構造を理解してきたとして、「この思考は、組織構造について一方向的な因果関係の連鎖として説明するが、その際、組織ヒエラルキーのトップを、組織全体の動きを見通すことができ、全体の情報処理を行いうるポジションだと暗に仮定する。だが、学校組織は各要素やユニットが緩やかに結びつき、情報処理は組織の各レベルやユニットで行われるので、トップであっても全体を見通すことはできない。」<sup>16</sup>と指摘する。これに対してルース・カップリング論などの新たな組織理論は、諸要素間の関係を「相互に作用し影響を及ぼし合うループの関係（相互因果関係）」とみる「円環的思考」に基づいており<sup>16</sup>、「組織と環境の関係について、直線的思考は環境が一方的に組織を決定すると考えてきた。しかし、円環的思考は、組織は自らが認識して創造した環境（enacted environment）に適応すると考える」<sup>17</sup>という。そして彼は、「学校組織内外の諸要素が互いにどのように結びついているか、どのようなループが確立しているかを認識すること」という「円環的思考にもとづいた教育経営研究の課題」を提起している<sup>18</sup>。

佐古による所論は、学校の組織構造を複合的な次元で把握しなおすことの必要性を数少ない実証研究によって裏付けている。また曾余田の所論は、学校組織現象を、組織内外の多様な要素間のさまざまな相互影響関係のプロセスとして把握することの重要性を説く重要な問題提起だといえよう。これらの所論から、これまで長い間、学校経営実践者と研究者の間で暗黙の前提とされてきた合理的な組織観に支配されない、学校の現実により適合した新たな組織構造認識とそれに基づく学校経営論の形成に向けた研究的議論が徐々に展開してきている状況を理解できよう。しかしながら、未だ、新たな研究課題を提起する段階を脱してはいない。

こうした研究の現状を水本は、学校経営が「様々な組織論を統合しえる理論的視野を確立できていない理論的状况にある」と把握し、その統合的把握を試みている。すなわち、学校組織論を「要素間の結合の強さ」と「公式要素と非公式要素の結合の強さ」の二次元によって4つに類型化（ルース・カップリングモデル、公式組織理論、解釈的アプローチ、構造主義アプローチ）し、それらを媒介しうる理論的構築を目指している。そこでは、意思決定を要素とするオートポイエーシス・システムとして組織を把握する視座から、ルーマン（N. Luhmann）の社会システム論に依拠しながら、「生徒と教師の心理システムと授業という相互作用システム及び学校組織という組織システムの構造的カップリングによって構成される位相空間として学校を捉える」<sup>19</sup>視点を提起している。彼によれば、「授業という相互作用システムは一方で生徒の心理システムと他方で教師の心理システムとカップリングしており、学校組織という組織システムも同様である。生徒の心理システムと教師の心理システムが直接カップリングされているのではないし、授業という相互作用システムと学校組織という組織システムも直接カップリングされているのではない。生徒と教師の心理システム間の関係は授業と学校組織に媒介されて成り立っている。そして、教師と生徒の関係は先に見たように教育関係および成員資格という面で非対称的である。」<sup>20</sup>。

この所論は、これまで相互に関連づけられることなく行われてきた学校における意思決定研究（学

校経営研究、授業研究、ストラテジー研究）に架橋的視野を提示し、学校組織のダイナミックで間接的な構造を心理システム・相互作用システム・組織システムの相互関係として説明したことに重要な意義をもつといえよう。

## 5 おわりに

以上の議論によって、学校経営研究の基盤をなす組織構造認識のありようが、過去20年ほどの間に大きくシフトしてきたことは明らかである。そして、新たな組織構造認識に基づいて学校経営研究の課題を捉えなおそうとする試みは確かに進展しつつあるけれども、未だその成果が明確な形をもって築かれてはいない状況にある。現時点で言えることは、「学校教育目標の明確化と教職員間の共通理解の深化が、教授活動の質を高め、児童生徒の学習成果を高めることになる」という従来の学校経営論の常套句は、必ずしも現実に対して有効とはいえないということである。諸変数間に介在する諸要因による多様な関係構造の可能性や、学校組織と外部環境要因との相互関係のありようについて、分析的な考察が進められなければならない。

その際、近年急激に進行しつつある学校外部環境の変容をどう捉えるかは、重要な視点であろう。

例えば、学習指導要領の大綱化と「新しい学力観」の導入は、学校教育目標の多様化・あいまい化へとつながりうる。「不登校」数の増大や「学級崩壊」現象には、児童生徒と学校・学級・教師との関係性のルース化の進行をみてとることでもできる。こうした現状は、これまで以上に、学校組織構造のあいまいさと緩やかさを生み出す可能性をもつものと理解できよう。いっぽう、それとは裏腹に、学校と地域・保護者との結合関係を強めてフォーマル化しようとする政策動向が顕著である。「心の教育」をめぐる連携強化や「学校評議員」制の導入はその例といえよう。また、異なる学校どうしのさまざまな「連携」が奨励されている。さらに、「学校選択制」の導入は従来の学校組織にはなかった環境条件を加えることにもなる。

新たに形成されつつある環境条件の中で、学校組織の構造をいかに的確に把握していくかが、学校経営論の展開を基礎づけるものとなる。

### <参考文献>

- (1) 伊藤和衛『学校経営の近代化入門』明治図書、1963年
- (2) 持田栄一『教育管理の基本問題』東京大学出版会、1965年
- (3) 吉本二郎『学校経営学』国土社、1965年
- (4) C. I. バーナード著、山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳経営者の役割』ダイヤモンド社、1968年
- (5) H. A. サイモン著、松田武彦・高柳暁・二村敏子訳『経営行動』ダイヤモンド社、1965年

注

- 1 伊藤和衛『学校経営の近代化入門』明治図書、1963年、26頁
- 2 持田栄一『教育管理の基本問題』東京大学出版会、1965年、219頁
- 3 吉本二郎『学校経営学』国土社、1965年、110頁
- 4 伊藤、前掲、42頁
- 5 吉本、前掲、77頁
- 6 C.I.バーナード著、山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳『新訳経営者の役割』ダイヤモンド社、1968年、76頁
- 7 H.A.サイモン著、松田武彦・高柳暁・二村敏子訳『経営行動』ダイヤモンド社、1965年
- 8 M. D. コーエン・J. G. マーチ・J. P. オルセン著、土屋守章・遠田雄志訳「組織的選択のごみ箱モデル」『あいまいマネジメント』日刊工業新聞社、1992年、162-219頁
- 9 イボンナ S. リンカーン編、寺本義也・神田良・小林一・岸眞真理子訳『組織理論のパラダイム革命』、1990年、118-119頁
- 10 佐古秀一「学校組織に関するルース・カップリング論についての一考察」『大阪大学人間科学部紀要』第12巻、1986年、140頁
- 11 佐古、前掲、及び村田俊明「学校経営のためのルース・カブリング理論について」『学校経営研究』第10巻、大塚学校経営研究会、1985年、など。
- 12 佐古、前掲、146頁
- 13 佐古、前掲、149頁
- 14 佐古秀一「学校の組織構成次元の抽出とその複合性に関する実証的研究」『鳴門教育大学研究紀要（教育科学編）』第5巻、1990年、321-336頁
- 15 曾余田浩史「円環的思考：教育経営研究の新たな枠組みの可能性」日本教育経営学会編『日本教育経営学会紀要』第39号、第一法規、1997年、41-42頁
- 16 同上、44頁
- 17 同上、45頁
- 18 同上、49頁
- 19 水本徳明「学校組織に関するシステム論的考察—ルーマンのオートポイエーシス・システム論の視点から—」『学校経営研究』第24巻、大塚学校経営研究会、1999年、44頁
- 20 同上、54頁