

政治過程と政策過程

—教育政策論への序章—

熊谷 忠 泰

1. はじめに—本稿の意図

一般的に、政策は人間活動の合理化を目指すものであり、より抽象的に、行為の知能的合理化機能現象であるといわれる¹⁾。しかし、政策の概念は常に政治とからめて用いられるものであるから、この側面からみて、政策を権力意図の実践プログラムとして捉えるのも故なしとしないであろう。

ところで、教育はすぐれて社会的現象であるが、とくに近代における教育が「公教育」の形態をとるようになって以来、いやおうなしに政策との関わりを強く意識させるようになった。今日、教育政策が鋭く注目される所以である。

筆者は前稿において、教育政策を単に形式的な教育実践プログラムとのみに限定せず、むしろ教育の理念や価値がもっとも具体的な相をとって現実と触れ合い、逆に現実を期待する次元にまで高揚させていく方向や過程、さらに具体的手段までも内包する包括的概念であるとし、従って教育政策のなかには、教育のあらゆる重要因子が含まれているものであるから、その構造と機能—過程分析を通して現実即応の教育の実相を窺知し得ると述べた²⁾。本稿は、この課題を承けて、教育政策過程を考察するための一つの習作的な試みとして書かれたものである。

2. 政治と政策過程

一般に、人間とは欲望の主体であるといわれるが、現実には、その欲望は具体的な対象に向けて関心を示し、またその獲得を期待して、そのための努力を続けている。この関心—期待—実現の欲求サイクルは、主体の価値観を露呈するとともに、客観的には政策イメージを投影する。こうして、主体の関心を媒介として構成される環境を状況という³⁾。

普通、複数の主体によって構成される社会における状況は、価値観も政策イメージもともに相互に錯綜し合って複雑な集団状況—人間関係を生み出してくる。状況がこの段階にまで広がってくると、そこには当然、自らそれらの間の調整機能が作動してくる。こうして、それぞれの価値実現につき一般的に通用力のある行動様式としての「慣習」が生み出されてくる⁴⁾。この慣習の成立において、主体はすでに広義の「政治的状況」にある、つまり「主体が共通の争点（現状において価値実現が実際に可能であるか否かに関して）をもちうることにより、主体は政治的状況に入る」⁵⁾のである。

しかしながら、この政治的状況の性格は、C・シュミットが「友・敵」関係を以って説明しているように⁶⁾、たとえ主体間に慣習という調整機能を創成したとしても、その活用ないしは解釈如何によっては、もはやそれに対してその本来の機能を果させ得るようになっていないのである。そこで、改めて慣習とは別の意味での調整が問題化してくるのは

必至である。こうして、いわゆる「政治は、慣習の限界において成立する」⁷⁾のである。「政治は価値体系の共有をまっでは無く、その共有において機能していると考えられることができる。そして、この場合の政治は、まず力としてあるであろう。」⁸⁾ここに、「まっでは無く「において」であるということのなかに、政治の存在根拠の原質をみることが出来る。それ故に、「政治は、まず力としてある」といわざるを得ないし、いうべきであるのである。

さて、このような力としての政治の存在は、何よりもまず社会の価値配分＝欲求充足＝経済的構造に原因をもつ。生産力が低く剰余生産物の乏しかった原始社会にあっては、集団成員の利害は基本的には相対的に一致していたであろうから、仮りに集団秩序維持のための公的機関が存在していたとしても、それは成員全体の承認に基づき、全体によって統御されるという形式をとっていたであろう。しかし、漸次、社会的分業の発生による生産力の増大とそれに伴う剰余生産物の造出の結果、価値の配分に基づく私有財産制度が現われ、収奪者と被収奪者が明分してくるに及んで階級的敵対関係が明瞭となり、その関係が一層尖锐化するのに応じて関係調整技術としての政治の役割が鮮明化してくる。それも、当初は単に価値配分技術としての「力としての政治」であったものが、次第に単なる力から力に非ざる力へと脱皮し、洗練されていく過程で「社会的技術としての政治」へと変貌してきたのである。

現実の政治とは、このような原初的構造が一そう精密化されて、元来露わな欲望が価値的なものへとイメージ・アップされ、それを実現するための対策化が行われ、そしてその実現のための技巧・技術が考案され、さらにその実現保障のための力＝権力および権力機構の造出、その正当性承認のための説得の手段と技術の組織化が実現されたとき、そのような全体的なシステムを総称するものである。

社会の調整機能としての政治にとって何よりも重要な因子は、既述のように、「力」であり、「権力」である。もしその保障がなければ政治は無意味だといってよいであろう。そこで、政治が遂行される現実舞台としての国家は、「物理的強制力」を行使してでも自らの権力を権力たらしめようとする。それ故に、M・ウェーバーも政治を定義して、「いかなる集団であれ、その集団の内部で権力の分け前に与ろうとする努力であり、或は権力の分配を左右しようとする努力である」⁹⁾と述べたものである。

さて、一般に、権力には実体概念的と関係概念的な二つの見方があるが、今日では「影響力」こそがその本質であるという観点から、後者が支持されているようである。如何に力や財産ないし地位があっても、現実に調整能力＝影響力がなければ権力は無意味であるという理由からである¹⁰⁾。そこで、一般に、権力には、その保障のための「強制」という物理的契機と、権力自体の「正当性」という心理的契機とがあって、この契機の組み合わせによって、権力は、正当的非強制権力（権威）、正当的強制権力（合法性）、非正当的非強制権力（操作）及び非正当的強制権力（物理的、強圧の力）に大別される。しかし、権力が効果的に影響力を永続させるには、上記の四種の権力のうち、前二者のもつ性格、つまり「正当性」が最も重要である。というのは、権力における正当性は、単なる合法性よりもはるかに広い観念であって、合理性、正統性、合法性などを包括するものであるからである¹¹⁾。

正当性は、権力が社会的に承認され、人びとから自発的な服従を引き出すことができる

ような倫理的価値規準をみたまものであって、まさに権力の妥当根拠である。M・ウェーバーも分類したように、それは、歴史的にカリスマ的、伝統的、そして合法的正当性に区分することができるが¹²⁾、現代国家権力は、最後の合法的正当性を保持すべく、或は少くとも保持しているように擬制するためにあらゆる政治的資源を動員し、自己維持に狂奔する。政策とは、まさに権力によってこの正当性を誇示・承認させるためにあらゆる政治的資源が総合されたシチュエーションに露呈された権力イメージにはかならない。

巨大な大衆社会の成立を背景に著しい変貌を遂げた複雑な今日の政治は、制度や機構ならびに理念の静態的な分析に止まらず、政治を生きた現実の相において捉える動態的思考を必要としている。これに対応して登場した観念が政治過程という考え方である¹³⁾。政治過程は、一定の価値（政治的資源）を投入することによってどれだけの価値の配分にあずかることができるかという価値投入・産出のモデルでもある。しかし、同時に政治的資源をいかに効果的に用いるか—この政治的技量のうちには物を生産する能力、人を組織する能力、情報・シンボルなどを操作する能力や軍事的能力その他がある—ということでもある。こうして政治的資源は政治的技量と結び合って政治的影響力を形成するが¹⁴⁾、この政治的影響力の大小が現実社会的に正当性の妥当性如何を決定し、ひいては権力の強弱を結果する。こうして、政治過程はまた政策過程、つまり政策循環過程と考えることができる¹⁵⁾。

政策は形成され、適用され、評価されてやがてまた次の政策形成へと連なっていく。それは、複雑な目的—手段の連鎖として現われるが、同時に権力循環過程とみることもできる。政治—権力—政策は一体的に過程として循環しているものであって、とうてい分割して考えることはできない。これが、今日の政治状況である。「政治は…価値自体を引照規準として、当然具体的な政策が中心となる」¹⁶⁾。また「政治過程は政策の形成と実施の不断の過程である」¹⁷⁾。従って、「政治の特徴は、権力或はこれと関係する政策決定過程に求める考え方が一般的である」¹⁸⁾といわれる。これらの引用から、権力—政治過程—政策過程の渾然一体としたイメージを得ることは容易であろう。こうして、政治のシステムは、権力を軸とし、一定の社会に適用される政策（価値実現を目指す調整手段）を決定し、これを実行する諸活動の統体として構成される。重ねていうが、ここで政策とは、既述の個人的欲求を原質とした社会的に有用な価値の配分機構の総体を指すものであるが、この価値配分が「正当性」をもつ強制または制裁の下に行れるところに政治と権力との不可分性と政策の本質が見出されるのである。

3. 政策過程の分析

政治は、その形式面からみれば政策決定・実施の過程であり、この意味で権力過程でもあるが、実質面からすれば価値配分過程である。それは影響力の手段としての政治的資源を活用しながら社会的利害を調整する作用である。しかしながら、これらの諸過程が円滑に機能するためには、それらのスクリーンとしての政治的文化と、プロセスとしての変換過程の二つを見逃すことはできない。

(1) 政策過程の背景と変換機構

政治的文化は、政治システムの環境を構成し、背景として極めて重要な役割を果たすものであるが、それは端的に、諸文化のうち、特に政治に関係の深い文化、つまり特定社会や

集団にあって、その政治行動や政治過程に影響を及ぼす一定の思考、感じ方、行動様式等の総体であるということが出来る。集団や個人の多様な利害関係のなかから生じる政治的要求や支持は、この政治的文化というスクリーンにかけられたうで政治過程に登場する。どのような要求が、どのような形で、どの程度政治過程に登場するかは、すべてこのスクリーン装置の機能いかにかかっている。同様に政策や権威が政治機構から社会に下降する過程でも、政治的文化はそれらを集団や個人の具体的な受け取り方、感じ方、反応の仕方へとスクリーンする役割を果すのである¹⁹⁾。それ故に、権力は、政治的文化を意図的に構成し、強化するために政治的社会化（個人のなかに政治的文化を内在化する過程）を行い、この個人の社会化を通して大衆の権力への適応状況を作るとともに、翻ってより好ましくかつ強力な政治的文化を再構成しようとする²⁰⁾。教育、なかんづく社会教育が強調されるのも決して故なしとしない。

つぎに、プロセスとしての変換過程というのは、いうまでもなく政治過程における入力―出力の変換をさす。政治的文化のスクリーンを通して政治舞台に浮上してくる入力も、そのままで直ちに出力になるわけではなく、一定の処理加工を加えて出力に変換させる過程が不可欠である。政治過程のダイナミックな循環構造は、この過程がなければ成立しない。従って、この過程こそ、全体としての政治過程の中心的部分であるといっても過言ではない。政治のシステムが利用し得るすべての資源・手段と政治的の技量が総動員されて、入力の出力への変換が試みられる。政治システムの内部には、こうした変換の役割を担うメカニズム＝政策決定機構がはめこまれている。この機構の構造が異なれば、政治過程のあり方も異なってくるが、同時にそれは政治的文化と深くかかわっている。政治過程が社会における何らか一つの過程（例えば経済過程）の単なる反映には終わらず、そのそれぞれがユニークな存在として現われてくるのは、こうした事情によるのである²¹⁾。

ところで、また観点を代えて政策過程を検討すると、全体としての政策化の流れのなかに形成と決定の二つの部分があることがわかる。無論、この両者は、形式的、制度的な一応の区分であって、政治過程としては一体的に連続しており、とりわけ、社会的勢力の相互作用、政策を必要とする問題状況、ことにこれらを促進する諸要因については一体的であるが、ただ、政策決定のダイナミックスが政策形成のダイナミックスを前提として展開するという事はできるであろう²²⁾。

(2) 政策の形成と決定

政策形成過程は、例えばイーストン (D, Easton 1917～) の政治体系分析論に見られるように、政治システムの生活諸過程として捉えることができる。

イーストンの問題設定は、以下述べる若干の前提に立って、「政治体系が安定と変動の世界でいかにして首尾よく存続するか」²³⁾、つまり現存する権力が如何なる条件の下で持続し得るかに解答を与えるものである。こうした問題設定の前提とは、第一に、行動システムは社会における政治的相互作用によって構成されること、第二に、政治システムは物理的、生物的、社会的、心理的な諸環境によって圍繞されていること、第三に、環境の確認が必要であるのは、政治生活が開放体系を形成しているからであるということ、第四に、システムは攪乱に反応し、そのことによって現に置かれている諸条件に適応する能力をもっていなければならないということなどであるが、要するに政治システムは、自己

を圍繞して作動する諸条件に対して反応する「途方もなく可変的な能力」だということである²⁴⁾。従って、政治システムは、社会への価値の権威的・拘束的配分に際して経るところの社会的相互作用であり、諸変数間の相互関係の程度にかかわらず、諸変数のあるセットであるというのである²⁵⁾。

イーストンにあっては、変数とは人間間の相互作用または関係をいうのであるから、政治または政策形成は、多くの人々の活動の横断面を研究することを意味する。しかも、その活動は、価値が社会のために権威的に配分される過程に集まっている。価値の権威的配分とは、社会目標の達成に向っての資源と行為の拘束力ある関わり合いを意味する。そこで、人間は、この過程に参加しているか否かによって政治システムの中に入るか、またはそれから外れるのである。このようにしてイーストンは、個人よりもシステムを、しかもそこでの相互作用を研究の中心に据えるのである。換言すれば、「ある種の入力が、いわゆる権威的な政策、決定、実施行為というタイプの出力に変換される一組の複雑な諸過程として政治生活を解釈する」²⁶⁾ことこそ、その中心課題であるというのである。

上記のように、イーストンは、政治的行為を社会への価値の権威的配分を拘束的に行なう一つのシステムとして抽出し、この政治システムが根差す環境を重視し、政治システムはその影響を受けるとともに逆にそれに働きかけながら独自の適応能力をもつものと考えた。

彼によれば、環境には社会内的と社会外的の二種類のものがあるが、前者は政治システムと同一社会内にある他の非政治的な諸システム（経済、文化、社会構造、パーソナリティのような一組の行動、態度、観念等）であり、後者は特定社会の外部にあるあらゆるシステム（国際社会、国際文化システム等）を指す。こうした諸システムは、相まって政治システムの環境総体を構成し、政治システムに対する可能な圧力にとって重要性をもつ影響の源泉となる。ところで、攪乱とは、あるシステムの環境総体からそのシステムに作用し、それによってシステムを変化させるような影響を示す概念であるが、あらゆる攪乱がシステムに圧力を加えるとは限らない。中にはむしろ好都合のものもあるし、中立的なものもある。しかし、多くの攪乱は圧力に寄与する。そこで政治システムが安定して存続し得るためには、この攪乱に正しく対応し、効果的に諸価値の配分と、しかもそれを拘束力あるものとして社会成員に受容させなければならない。すなわち、社会への価値配分とそれに対する服従の相対的頻度とが政治システムの必須変数を形成し、この変数如何によってあるシステムに作用する攪乱が圧力を惹起する脅威になるかいないかが決定される。いわば、この必須変数とその臨界範囲を越える危険があるとき、攪乱が圧力に移行する。それは、環境のなかで何かが起っていることを意味する。例えば、深刻かつ慢性的な経済危機、暗々裏に潜行する思想変革、勃発前のクーデター計画の進行などがシステム内で広範な分裂や離反を惹起している場合がそれである。その結果、権威が一貫した価値配分の決定をなし得なくなっているか、または決定がもはや拘束力をもつものとして受容されないかのいずれかになり、こうした状況下では、社会（同時に政治システム、もっと具体的には権力）は、その致命的に重要な機能の一つを遂行する能力を欠如するがゆえに、崩壊するのである²⁷⁾。

しかしながら、一たび必須変数が臨界範囲を越えれば政治システムは直ちに崩壊するのか、といえは必ずしもそうではない。必須変数は転置され、ある通常の作動範囲内にとど

まっている可能性が残存するからである。つまり、それらは圧力の下にあるかも知れないが、その圧力は臨界点を越えて必須変数を転置させるほどには至っていないこともあり得るからである。このようにして、「あらゆるシステムは、その必須変数にたいして加わる圧力に対処する能力をもっている」²⁸⁾。さきに「途方もなく可変的な能力」といったのは、この故である。では、この「能力」は、どのような機構から生じてくるのであろうか。

イーストンは、それを「圧力に反応する能力」として、圧力と政治システムとの通信ないしそれから生じる連係変数、または「入力」―「出力」間の交換、浸透作用として説明する。交換は、政治システムと環境総体における他の諸システムとの間の相互関連性を示す概念であり、浸透作用とは、両システム間における一方的な影響の流れ（それには、順、逆の二種類の流れがある）を意味する。彼はいう、「私はある体系の境界を越えて他の体系に通信される影響を、前者の体系の出力と呼び、したがって、それと対称的に後者の体系の入力と呼ぶ。それゆえ、体系間の浸透作用もしくは交換は、入力―出力関係の形をとる体系間の連係であると考える」²⁹⁾と。

「入力」(in-put)は、政治システムの存続に関係のある環境内の極めて多様な事象や条件の影響を濃縮的に把握する要約変数であるから、政治システムを何らかの方式で変革し、修正するか、またはそれに影響を及ぼすシステム外の事象を含むものである。しかしながら、その多様な影響も理論的に総括すれば、二つの主要な入力に集約される。要求と支持である。環境内のあらゆる多様な活動は、この二つの入力を通して伝達され、表現され、要約されて政治システムに影響を及ぼすのである³⁰⁾。「要求」は、特殊な主題に関する権威的配分がその責任者によってなされるべきであり、またはなされるべきでないという意見の表現である。もし要求が満たされなかったら、そのシステムへの支持は減退する。要求は、あまり多くても、また現に処理されつつある他の要求と対立しても満たされないもので、そうした場合には、当然その要求の内容、要求される方法に制限を加えるべき文化的規範が創造・発展されるであろう。政治システムが持続する第一の理由は、こうした文化的規範が環境からの要求の流れを制御することによって、起るべき緊迫を制限するということである³¹⁾。つぎに、「支持」は、要求を表出する側のものが他のもの（人物、集団、目標、観念または制度など）に好意的態度を示すとき、または他のものに代って行動するとき存在する。そして、支持は、多くの場合、基本的政治客体（政治的コミュニティ＝政党、体制＝政府の形態、および権威者）に向けて表出される。支持には、要求実現の代償として与えられる特殊的支持と、要求実現とは無関係に、政治客体への一般的執着から生じる拡散的支持とがあるが、後者は、客体における人事及び諸規制の公正、その正統性の信念、個人的欲望を越える共通利益の存在への信仰などによって支えられている。支持は、不断の危機の圧力の下においてさえ、政治システムが何故持続するかの疑問に答える第二の理由であるが、特に、文化的規範および政治客体への拡散的支持は、人びとの要求が満たされない時ですら政治システムへの反抗を抑制するものである³²⁾。

「出力」(out-put)は、要求への応答またはそれを抑圧する努力としての権威の決定および行為である。この概念のなかに、政治システムが変化を通じて持続する第三の理由が含まれる。人びとの要求が満たされ、または効果的に抑圧されたとき、もしくは要求が満たされたこと、または達成されないことを信ずるとき、政治システムへの特殊的支持または黙認が生ずる³³⁾。こうして、出力は、支持を再生産するための刺戟となるだけでな

く、更にそれによって政治システムへの流路を見出す入力の後続各ラウンドを決定するのにも役立つのである。

すなわち、出力←入力間にはフィードバック・ループ（自動調整回路）が存在し、これを通じてシステムは将来の行動を調節しようと試みることによって、生じたものを利用することができる。フィードバック・ループは、権力による出力の生産、これらの出力に対する社会成員の反応、この反応に関する情報の権力への伝達、それに続いて権力が執る可能な行為—この一連のものから構成されている。これによって新しいラウンドにおける出力、反応、情報フィードバック、権力による反作用が始動し、諸活動の無限の連鎖が形成されるのである³⁴⁾。それ故に、権力は、価値の権威的配分のために、環境における支持の状態と、その出力の結果についての情報を得なければならない。フィードバックの一般的機能は、この情報を供給することである。この情報によって、権力は、ある最低レベルで支持を維持するのに必要と考える行動であるならば、どのような行動でも執ることができる。逆に、情報の流れを遅らせ、歪め、または途絶えさせるならば、権力がシステムの存続を保障するのに十分なほど高いレベルで支持を維持する行動を執ろうとしても、その能力を損うのである。こうして、イーストンにとっては、フィードバックは政治システムの理解にとって極めて本質的な概念である。「変換過程の出力が特徴的に体系にフィードバックし、それによって体系の次の行動を形づくることを……銘記することが重要である。この特徴こそ、体系が建設的な行為をする能力と相まって、可能な圧力に適応ないし対処しようとする体系の試みを可能にするのである。」³⁵⁾

以上のように、イーストンの政治システムの体系分析は、システムがその必須変数をその臨界範囲を越えて押出す脅威となりうる環境からの影響の下におかれているという考え方に立脚し、さらに自ら存続するためにはその圧力を緩和する対策をもって反応し得なければならないということを示すものである。権力の行為は、この点で特に重大なのである。

権力の行為が問題とされる段階にきて、所論は自ら政策決定過程に入ることになる。その過程は、ごく大雑把に言って、入力によって促された問題状況に対応する最適な解決策の探求として展開するが、その考察は、通常、過程の機能的段階づけとして特徴づけられる。しかし一方では、前記イーストンに代表されるように、この問題に関してはほとんど関心を示していないというよりは、むしろ否定的ですらあるものもある。すなわち、「大部分の研究は、決定が作成され、実施されるあの錯綜した付随的な諸過程をくまなく探求することにかかずらわっている。それゆえ、さまざまな種類の政策ないし決定が形成され、実施されるのに勢力がいかに使われるのかに関心をもつ……だが政治理論が直面している緊要な課題は、政治体系が作成する諸決定に貢献する諸要因を理解するための、すなわち政治的配分に関する理論を定式化するための概念装置を開発することだけではない。必要なのは、どのような種類の体系でも、それがいかに首尾よくそのような決定をしつづけるのに十分なほど長く存続するのか、また体系がいつ受けるかもしれない圧力に対してどう対処するのかを発見することである」³⁶⁾といている。しかしながら、政策過程の流れのなかに、形成過程と決定過程が内包される以上、前者とともに後者の考察を避けて通るわけにはいかないであろう。また、それだけの理由だけではなく、イーストンの所論で触れられていない部分を補なうことは必要でもであろう。そうでなければ、政策自体の究

明について、欠けるところが生じるであろうからである。ところで、この問題についても、論者によって必ずしも観点、所論は一定していない。例えば、ラスウェル (H. D. Lasswell 1902～) によれば、次のような段階が示されている。

- ① 情報 (情報, 予測, 計画)
- ② 勧告 (政策代替案の形成)
- ③ 指図 (一般的規則の定立)
- ④ 発動 (指図による行為の暫定的特徴づけ)
- ⑤ 適用 (指図による行為の最終的特徴づけ)
- ⑥ 評価 (政策の成否の評価)
- ⑦ 終了 (指図の終了一再生, 修正などを含む)³⁷⁾

また、熊谷一乗氏は、文字通り問題解決のプロセスに擬してこれを次のように示している。

- ① 問題状況の認識, 問題の規定
- ② 情報の収集と分析
- ③ 目標の設定
- ④ それに対応する諸手段の考察と開発
- ⑤ 諸手段の評価
- ⑥ 既存の政策体系・法規範との関連の検討と調整
- ⑦ 選択・決定³⁸⁾

これらは、政策決定過程を一つの流れとして捉え、それを機能的な段階ないし局面からみたものであるが、さらに観点を代えて、政策決定が行われる状況、そこでの参加者、決定のための組織機能、用いられる処理方法 (プロセス)、出てくる結果、といった政策決定の変数に着目して分析することも可能である。この場合も、全体としての政策決定は一つの流れとして捉えることができようが、それだけに止まらず、「変数」の相互対応—その場合、処理方法 (プロセス) が特に重要な役割を果たす—によって、幾つかの異なった型を見出すこともできる。例えば、H・A・サイモン (Herbert A, Simon 1916～) らによれば、決定作成の処理方法には、

- ① 問題解決
- ② 説得
- ③ 交渉
- ④ 政治的処理

の四つがあり、現実の決定作成過程においては、これらの幾つかが組み合わされて用いられるとされている³⁹⁾。

さて、以上は、政策決定過程を「一つの流れ」として、機能的または処理方法の面から見てきたものであるが、直截に決定の諸要因ないしは入力—出力の変換器そのものに着目すればどうということになるであろうか。

熊谷一乗氏は、政策決定過程は、一定の権力状況のなかで関連する諸要因、すなわち、

- ① 政策決定に関与する勢力
- ② 政策決定の内容

③ 政策決定を促す状況

④ 政策決定の機構，規範

が相互に作用しあうダイナミックなプロセスであるから、そのダイナミクスを問題にするとき、特に①の勢力要因を中心にして他の諸要因を検討することが重要であるとし、①の勢力を、正当に政策決定の場に参加する権限と責任をもつ正勢力と、政策決定を促進しまたは阻止する副勢力（官僚、圧力団体、世論、マスコミ、国民など）に分け、政策決定過程においては正勢力の政治的力が殊に重要な意味をもつが、それは、人数、団結度、宣伝力、大衆組織力、政策形成能力、資金などによって測ることができ、その力量と副勢力との関連と、更には政策決定の内容としての価値観、イデオロギー、利害などの相違によって生じる順勢力（政策決定を促進しようとする勢力）と抗勢力（それを阻止しようとする勢力）との抗争という二重の力関係によって決着がつけられるとする。そして、「一般に、政策決定の過程は正勢力相互間の力関係を主軸にして以上にみた諸要因の力が合成され、決定という収束にむかうプロセスである」⁴⁰⁾と総括している。

また、アーモンド（G. A. Almond, 1911～）は、政治システムそのものが種々の政治的機能の組み合わせから成立するとし、その場合、入力機能として四つ、出力機能として三つのものを分類した。しかしながら、彼のいう入力、出力の用語は、先のイーストンの場合とは異なり、政治システムの中に投入される「入力」を処理し、これをシステム外に放出される「出力」に変換させるために政治システム内で行われる諸機能を意味するものであることに十分注意しなければならない。つまり、彼は、イーストンの用法よりも狭く、政治システムを一種の変換器として理解しているのである⁴¹⁾。彼の七つの政治的機能を挙げると次のようになる。まず、入力の四機能に関しては、

① 政治的社会化と政治的専門家補充機能

(イ) 前者は、ある政治システムが存続していくために、その社会成員に対して同一政治態度を再生産する機能である。つまり政治的文化の学習過程を担う機能である。

(ロ) 後者は、前者の完了したところからはじまる。すなわち、一般の人びとのうち、特に専門的政治的仕事や役割を果す人物を不断に養成・補給する機能であって、前者を発展させる条件となる。

② 利益表出機能

この機能は、政治システムが環境と接するその境界線で営まれるものであるから、入力機能のうち最も重要なものである。機能的には、要求さるべき価値（利益）が明確に表出される働きであるが、具体的にこの機能を担うものは、圧力団体をはじめ、官僚、地域的・宗教的・階級的グループ、さらには突発的、流動的なデモ、暴動などの無定形グループによって行われることもある。

③ 利益集約化機能

これは、表出された利益がいかに集約され、総括されるかということであるが、この集約化は、具体的には諸利益を考慮に入れた一般的な政策樹立であるとか、またはそうした政策を支持する人を選出するという形で現わされる。この機能を担う最も重要な機構は政党であるが、ときには特定団体や労働組合、或は官僚によってなされることもある。

④ 政治的コミュニケーション機能

政治的内容をもつ情報が、どのように、そしてどの範囲に、どれだけ伝達されるかということは、政治システムの性格を決定する重要な因子である。従って、政治システムのなかのあらゆる機能は、コミュニケーションを媒介として行われる。特に現代社会ではマス・コミと呼ばれる大量伝達の方法が発達しているので、この機能を担当する機構は独立の重要な地位を占めている⁴²⁾。

としているが、他方の出力機能の分類はより単純である。それは、近代国家で政府機関によってなされる立法、行政、司法に対応するところの

- ⑤ 規則作成機能
- ⑥ 規則適用機能
- ⑦ 規則判定機能

が挙げられているに止まる⁴³⁾。

以上、要するに、その過程分析はどのようなものであれ、政策決定は、価値志向と利益志向に基づくベクトルをそなえた参加者が一定のコミュニケーション空間と制御規範のもとで特定の提案に対して法的正当性または公的権威を賦与するかどうかをめぐって相制し合う過程である。そこでは、対立、葛藤、調整、妥協といった緊張をはらんだ状況がダイナミックに展開する⁴⁴⁾。ただ、この過程を機能的段階として捉えるか、変数要因の相制関係に着目して考察するか、或はまた変換器自体の内部機能分析として処理するかによって種々の見解が生じてくるのである。

(3) 政策過程分析に関するまとめ

スクリーンとしての政治的文化とプロセスとしての変換過程に対応的に政策形成過程と政策決定過程を考察すると、この二つのペアは、ある程度相応的であるとみてよいであろう。しかし、厳密には前者は静態的表現であり、後者は動態的観点からの把握であるという差異がある。従って、政策形成過程そのものが政治過程であり、政治的文化はそのなかに包摂的に考察されるし、他方、政策決定過程は変換過程の実体的ないし実質的機能を意味するものというべきであろう。さらに、現実制度的にみれば、政策形成は、出力に結果する政治実践行動としての行政官庁の機能またはそうした行動への反応に対処する政党政策審議部門の応答行為の一連の過程のなかで遂行され、政策決定は立法府または行政府における意思決定機能として、また極端な場合には権力者個人の意思決定としてなされるであろう。

しかしながら、実践システムとしての制度的機構の底辺に存在する政治システムが、権威または権力を中軸とし、一定社会に適用される政策をどのようなプロセスまたはいかような形態でか決定し、そしてこれを実行する諸活動の統体であり、しかも具体的政治活動を統御・規制する政策の本質が、正当性をもつ強制力行使と拘束的服従を期すところにあるとするならば、政策形成と決定とは、単に個々の人為的機構でなされ得るほどのものではないことは明白である。つまり、行政形成および決定の以前に、すでにそれらを必要とする状況、ムードといったようなものが伏在し、従って逆に後者に基づいて前者が結果するとみるべきであろう。政策形成と決定とは、あくまでも特定状況下における刺激と変化に対応する一連の政治的反応の過程そのものであり、ときに現われる状況反応結節を境界として異質の局面ないしは機能が隣り合わせに露呈し、その全結節を含む一連の流れを形成

・決定システムとして捉えるのである。ただしこの「流れとしてのシステム」機能は、決して無限のものではない。それは一個の有意味的統体であり、そしてその統体は、さらに重層的構造をもつものであって、この重層性が部分と全体との有機的・相関的累積を顕示するのである。政策形成と決定の過程は、このような有機的重層構造のイメージのなかで捉えられなくてはならない。

ところで、結節は一体何が動因となって生じるのかという問題であるが、それは、いうまでもなく権威または権力の状況反応としての判断および決断によるものであろう。判断（知的機能）と決断（意志機能）は、恐らくは変化への刺戟に促された政治システムのA状況からB状況への転換を可能にし、その動因を形成するものであろうからである。このことを最も具体的に示すものが制度的政策決定のダイナミックスである。それは、特定状況下における適切・妥当な政治的判断と決断によってのみ、そこで諸要因の対立、葛藤、軋轢、混乱、そして事態の停止状況という危機的な事態において、入力－出力－フィードバックという一つの流れのなかで先取的な結果期待（権力の自己維持期待）を可能ならしめるものであろうからである。

4. 総括的展望－教育政策論への関わり

従来、政策に関する一般的理解は、その殆んどが成文プログラムのイメージの範囲に止まっていたようである。しかし以上に述べたように、政策とは、本来もっと基本的なもの、そして広範囲な概念であって、実は政治過程それ自体であり、もっと具体的には入力－出力－フィードバックという有機的・有意味的な環流機能現象なのである。しかも、この流れは、無色透明なものではなく、特定権力を中軸とし、その権力が存続する限りは或る傾向性（それは結節形成の誘因となる政治的判断・決断において明示される）をもって有意味的に機能する過程である。従って、例えば、その流れのなかで偶々新規な策定が客観化されたとしても、その意味は変わらない。

すなわち、政治の本質が価値の権威的・拘束的配分にあり、この意味で配分（政策はこれと深く関わる）と権力がとが緊密に関連する以上、政策は基本的には権力の自己維持機能として、権力意思の発動としてあるであろう。従って、特定権力の企図する政策AとB、C……とは、それぞれが同一分野に属するものであれ、また異分野にまたがるものであれ、政策としては特定権力意思の発動として、相互に決して矛盾・対立するものではない。権力システムは、自己維持を可能とするためには、何よりもまず自らを、その圍繞する政治環境に適応させなければならないが、同時に、ときにはその環境を自らのために改変する積極的努力をも企図しなくてはならない。政策は、権力と環境との間のまさにこの適応と改変の二重機能を果すものである。それ故に、権力は、政策をこの何れかの機能を果すものとして性格づけるものである。同一政権下において、一見、あい矛盾するかのどとき印象を与える政策といえども、それはあくまでも表面的な「印象」に止まるものであって、決して「事実」ではない。権力の「質」は、権力が存続する限り不変であるからである。

それでは、権力の「質」はどのようにして明らかになるであろうか。それは、権力意思が政策のなかに現われる以上、政策過程を構成する諸結節ともいべき各要素の動因、方向、機能、役割などを検討し、その本質を明らかにする以外にはないであろう。例え

ば、

- ① 入力（質（動因、欲求）、それを構成し、変化させる力、その機能および役割の分析。
- ② 入力（質）が出力に転換する諸過程の分析。例えばアーモンドの入力の四機能の分析、それと出力三機能との関係の分析。
- ③ 出力の質、その方向性、機能などの分析。
- ④ 出力―入力間のフィードバック機能の解明。
- ⑤ 政治システム自体を存続し、変化させる諸条件の分析。

などを注意深く検討することによって、それぞれの過程の背後にある要因を正確に把握し、そのメカニズムのうえで成文化政策を解釈していくことが必要であろう。

政策一般から教育政策自体に眼を転ずるとき、イーストンの政治システムにおける入力機能の二要素の検討は十分になされる価値があるであろう。とりわけ要求抑制機能としての文化的規範の検討、および拡散的支持の育成・喚起に関する研究、さらにその両者の相関関係の挙示などは、教育政策の本質の深層に可成りの程度まで迫り得る重要な要因となり得ると考える。また、政治システムを圍繞し、その背景とも、環境ともなっている「政治的文化」のもつ教育的課題性も決して看過し得るものではないであろう。こうした政治的文化との関連で、アーモンドの政治的・社会的な社会化および政治的専門家養成・補充機能も、教育政策の検討に際しては重要である。

教育政策は、それ自体政策一般と無関係に独立して存在するものではない。教育作用が人間、特に一国の未来を負荷する青少年の精神的・心理的、知能的、感情的、またその能力ないし技巧的側面の育成に深く関わるものである以上、むしろ全体としての政策一般のなかで、それらを支えるもの、またはそれらより基本的なものとして権力によって意図的に支持されるであろう。

一国の政策には、その目的の所在や構想の大小に拘わらず、必ずや当該国家の未来像が先取されているはずである。それは、いかなる種類のものであれ、政策といわれるほどのものである限り、例外ではない。特に教育政策には、国家・社会の全体的未来像と、それに引照した教育理念、それから論理的に導出された具体的な教育制度、そして理念実現のための教育内容の基準などが包摂されているはずである。しかも、政策の具体相は以上に止まらず、さらに実際的な教育内容、その内容を主体化するための最適・有効的な教育方法の指示、そしてその指示の徹底を図るために執るべき教育現場の運営や管理の体制規制の規準などが包括的に含まれる。宗像誠也氏が教育政策を「権力に支持された教育理念（目的と手段を含む）の総体である」⁴⁵⁾と定義した所以である。

しかし、現実には、教育の最も具体的な個々の場面においては、一般の関心は、「どのような状況（学校制度・組織・運営・管理）」のなかで、「何を（教育内容）」「どのような仕方（教育方法）」で「教える（受容能力、才能）」かということのみに傾注し易く、従って、ともすると教育政策は「教授の効果＝学力向上」という偏頗な問題の側面からのみ見られ易い。しかし、このような現象は、政策の本質、その意味を十分に理解し得ていない一般にとっては、まさしく不可避の盲点なのである。教育政策の真相は、もっと深くかつ広範なものであって、実に人間改造から社会改造への軌跡をもつものである。例えば、イーストンの文化的規範の創造事例のみを例示しても、教育―文化政策の執行は、深

く一般の眼の届かない陰微な部分で、シンボルや情報および世論の操作、思想の制御または統制、イデオロギーの宣伝などを通して、着実かつ正確に権力の意図する社会的イメージ、つまり政治的文化を形成しており、そしてそのような状況のなかから自然裡に発酵してくる「規範」によって社会を制御しながら権力への拡散的支持を育成・発展させ、次いでそれを固定化して、そのような支持状況のなかで権力への信頼、信念、信仰を確立し、しかもこのような精神的土壌の上で、真に一般の期待する「学力」というよりは、むしろ権力にとって好ましい「人格」を作り上げているということが明白であるからである。そして、このような人格育成過程の集積は、当然のことながら社会の質を徐々に変えていくこともまた明白である。具体的教育は、まさにこのような状況と過程のなかで実践されているのである。従って、「教育内容の受容＝学力」問題は、実は、それよりも既に先行する理念の問題、つまり一定の規定された「価値観」に従属しており、それ故にそのような教育内容受容能力の増大は、そのまま内容選択を決定する当該価値によって内面的に形成されることとなり、政策的に既に規定された特定的人格化が完成することになるということを見なければならぬ。教育は、まさにこうして、特定の「政治的人間・人格」を形成しているのである。この理由に基いて、教育政策は、権力によって必然的にその正当性保障の「技術」として利用され易いということができる。そして、一旦、こうした政策実現の「技術」によって形成された人格は、まさに「技術的人間」として、無意識のうちに再び自己の育成された精神的土壌、すなわち特定の政治的文化・社会の再構成に積極的に参加し、その結果、さらに土壌と教育の両者間のこのような相関現象を不断に反覆させることになるのである。しかも、この関係は、それに対する何らかの否定的衝撃が強力に加えられない限り、恐らくは永久に存続し、環流し続けていくことであろう。本稿の冒頭に、教育政策、さらに正確には、政策過程とその実践のなかに現実の教育の本質と真相とが徹視されるという仮説を設定した所以である。

- 注(1) 拙稿、「教育政策論考」（長崎大学教育学部・教育科学研究報告、22号、昭50年）p. 3
(2) 拙稿、上掲報告、p. 1～2
(3) 岡 義達『政治』（岩波新書）p. 24
(4) 同 上、p. 32
(5) 同 上、p. 41
(6) Carl Schmitt; Der Begriff des Politischer (1932), 田中浩訳『政治的なるものの概念』（未来社、1970）
(7) 岡 義達、上掲書、p. 59
(8) 同 上、p. 60
(9) Max Weber; Politik als Beruf, 西島芳二訳『職業としての政治』（岩波文庫）p. 11
(10) 飯坂良明、井手嘉憲、中村菊男著『現代の政治学』（学陽書房、1976年）p. 49
(11) 同 上、p. 53～54
(12) 同 上、p. 55
(13) 同 上、p. 209
(14) 同 上、p. 29～30
(15) 同 上、p. 212
(16) 岡 義達、上掲書、p. 60

- (17) 同 上, p. 215
- (18) 飯坂良明著『現代政治学』(日本放送出版協会, 昭和43年) p. 34
- (19) 飯坂, 井手, 中村, 上掲書, p. 213~214
- (20) 同 上, p. 40~42
- (21) 同 上, p. 214
- (22) 熊谷一乗「教育政策決定の力学」(現代教育社会学講座5, 清水義弘監修, 『現代社会の教育政策』, 東大出版会, 1976年) p. 101~102
- (23) D.Easton edit.; Varieties of Political Theory, 1966, 大森弥, 青木栄一, 大嶽秀夫訳『現代政治理論の構想』(内山秀夫編, 現代政治理論叢書2, 勁草書房, 1971年) p. 249
- (24) 同上, p. 250~251
- (25) Michael A. Weinstein; Systematic Political Theory. 1971, 吉村正監訳『行動科学派の政治理論』(東海大学出版会 1973年) p. 28
- (26) D. イーストン; 上掲書(D. イーストン「政治体系分析の範疇」) p. 249
- (27) D. イーストン; 上掲書(上掲論文) p. 255~257
- (28) 同 上, p. 258
- (29) 同 上, p. 260
- (30) 同 上, p. 261~262
- (31) M. A. ワインシュタイン; 上掲書, p. 37
- (32) 同 上, p. 37~41
- (33) 同 上, p. 41
- (34) D. イーストン; 上掲書(上掲論文) p. 264~265
- (35) 同 上, p. 266
- (36) 同 上, p. 266
- (37) 飯坂, 井手, 中村, 上掲書, p. 219
- (38) 熊谷一乗, 上掲論文, p. 103
- (39) 飯坂, 井手, 中村, 上掲書, p. 219
- (40) 熊谷一乗, 上掲論文, p. 100~101
- (41) 飯坂良明, 上掲書, p. 42~43
- (42) 同 上, p. 43~48
- (43) 同上, p. 49~50
- (44) 熊谷一乗, 上掲論文, p. 108
- (45) 宗像誠也著『教育行政学序説, 増補版』(有斐閣, 昭44年) p. 1