

大阪商業大学学術情報リポジトリ

NPO政策の跛行的発展－社会福祉法人と更生保護法人を事例として－

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2020-12-19 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 初谷, 勇, HATSUTANI, Isamu メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/937

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



NPO 政策の跋行的発展

—— 社会福祉法人と更生保護法人を事例として ——

初 谷 勇

はじめに

- 1 研究方法と検討枠組み
 - 2 NPO 政策の系譜・時期区分と方向性
 - 3 個別根拠法に基づく NPO 政策の比較
 - 4 NPO 政策の跋行的発展
- おわりに

はじめに

1998年の特定非営利活動促進法（以下「NPO法」という。）制定から20年、2008年の新公益法人制度施行から10年を迎えた2018年は、我が国のNPO政策¹⁾にとっては一つの画期の年であった。この20年の間には、地方分権一括法制定（1999年）を一里塚とする地方分権改革や、2000年代以降のNPMに基づく国・地方を通じた公務改革やPPP（官民協働）の導入など「分権化」と「民間化」の政策動機に呼応、連動するNPO（非営利法人）²⁾の統廃合や類型の新設など、戦後70有余年の歴史の中でも顕著な改革の連続を同時代的に経験した。

筆者は、わが国の近代化以降の歴史の中でこの20年間の持つ意味を振り返り、公共政策、公共マネジメントの観点から、近時の「法人論」の動向も踏まえつつ、特に、多様な法人類型の「廃置分合」の動態に焦点を当て、現下の重要な政策課題群に対応するNPO政策の動向を分析すること、また、そのいくつかについて、あるべき方向性を考察することを目指して調査研究を進めている。

ここにいう「廃置分合」とは、元来、地方自治法に定められた「地方公共団体の法人格の

1) 筆者は、NPO政策を、NPO(民間非営利組織。法人格の有無を問わない。)を対象とし、多元化した政策主体によって担われる公共政策であって、基底的政策である場合と派生的政策である場合の2種類を区別している。基底的NPO政策とは、NPOそのものが「社会全体あるいはその特定部分の利害を反映した公共的問題」とされている場合に「社会が集団的に、あるいは社会の合法的な代表者がとる行動指針」である。例えば、国内において法人制度(法制、税制等)をどのように創設し運営していくかという法人政策は、国家の基底的政策として捉えることができるが、その対象として民間非営利セクターに属する非営利法人が対象となる場合である。派生的NPO政策とは、NPOが何らかの基底的な公共政策の実現を図るための派生的政策の対象とされている場合である。初谷 [2001]、92-93頁。

2) 本論では、「NPO」の表記は法人格の有無を問わないものとし、そのうち法人格を有するNPOについては、文脈に応じて「NPO(非営利法人)」又は「非営利法人」と表記する。

変動を伴う区域の変更」(同法第6条、第7条)³⁾を、非営利法人の法人格の変動についてアナロジーとして援用するものである。

NPO(民間非営利組織)と対比して言うならば、地方公共団体(以下本文では自治体という)は政府非営利組織であり、その廃置分合の意味と手続きは、一般に次のように説明されている。

「廃置分合には、①分割 — 一つの地方公共団体を廃止し、その区域を分けて複数の地方公共団体を置くこと、②分立 — 一つの地方公共団体の法人格を維持したままで、その区域を分けて新たに一以上の地方公共団体を置くこと、③合体 — 複数の地方公共団体の区域を廃止して、その区域に新たに一つの地方公共団体を設置すること、④編入 — ある地方公共団体を廃止して、その区域を他の地方公共団体の区域に加えること(吸収合併)の四種類があります。」⁴⁾

この意味と手続きにわが国非営利法人の法人格の変動をなぞらえて見ると、それぞれ時代を異にするが、次のように例示することができる。

①「分割」としては、2006年の公益法人制度改革により明治以来110年続いた旧公益法人制度において従来融合していた法制(法人格取得)と税制(税制上の優遇措置)を分離し、旧公益法人を廃止して一般社団・財団法人と公益社団・財団法人の2階建構造の新たな公益法人制度としたこと、②「分立」としては、戦後改革期に民法(一般法)に基づく旧公益法人から、個別政策分野に係る特別法の立法により法人設立根拠を得た社会福祉法人、学校法人、宗教法人などが分離、離脱していったこと、③「合体」としては、公益法人制度改革において旧公益法人と中間法人を共に廃止、統合して一般社団・財団法人(公益認定により公益社団・財団法人)としたこと、そして、④「編入」としては、公益法人制度改革により中間法人が新たな一般社団法人にそのまま移行(編入)された関係などを、それぞれ類比させることができる。

このように、わが国の近代化以降のNPO政策における法人類型の創設や改廃、統廃合などに、自治体の「廃置分合」に類比する現象や動態を見て取ることができる。

本論の問題関心は、「廃置分合」のうち、まず、上記の②「分立」した複数の個別根拠法に基づく非営利法人(類型)に係る政策が、ともに民法の特別法に基づく法人であり、類縁の政策領域・対象を扱いながらも、対照的かつ跛行的な発展を遂げてきたのは、いかなる要因によるものかを考察することにある。また、その考察を踏まえ、今後、さらに予想される非営利法人類型の廃置分合に、主務官庁がどのように対応すべきかについて教訓と示唆を得ようとするものである。

検討対象として取り上げる非営利法人類型は、社会福祉法人と更生保護法人である。両法人を取り上げる理由は、各々の法人類型の創設の契機(動機)をはじめ、主務官庁の編制や、「主務」とされた所管業務の画定の歴史的経路など、その発展過程を把握するための出来事を抽出し対比することにより、本論の論題に答え得ると考えられるためである。

3) 妹尾 [2013]、27頁。廃置分合に対して、「地方公共団体の法人格が変動しない区域の変更」が「境界変更」である。

4) 同上、28頁。

1 研究方法と検討枠組み

上記の問題関心に基づき、本論では、次の研究方法を用いる。

第一に、筆者のこれまでの NPO 政策研究の中から、①公益法人制度改革、②更生保護政策と更生保護法人、③社会福祉政策と社会福祉法人についての政策史研究の成果を、改めて考証し検討を加えた上で活用する。

第二に、上記のうち②更生保護政策及び更生保護法人については、法務省保護局（及び一部厚生労働省）に管理職として在籍経験のある 4 名の OB に対し、2018、2019 年度に行った非構造化インタビューの結果⁵⁾を用いる。

第三に、検討枠組みとして、社会科学、人文科学で用いられる「物語分析」の基本枠組みと方法論を参照する。物語分析は、経営学では特定企業の盛衰ダイナミクスの動態過程を理論事例として研究する単独事例研究の基本手法として活用されている⁶⁾。出来事を抽出して解説する点では歴史学の方法にも通じる⁷⁾。

社会福祉政策と更生保護政策において、NPO 政策の構成要素として創設、活用されてきた NPO の発展過程から、主務官庁の思想や志向、行動選択についての知見を得る上で、同手法の援用に意義が認められる。

2 NPO 政策の系譜・時期区分と方向性

2.1 NPO 政策の系譜と時期区分

筆者は、これまでわが国の近代化以降の NPO 政策の系譜について調査研究し、順次その成果を公表してきたが、政策史を調査研究するに当たっては、各論題の研究視点に基づく時期区分を設けて論述してきた。本論の前提として必要な範囲で、時系列でそれらの研究と時期区分の考え方を振り返ると、次のとおり要約することができる。

第一に、NPO 法が施行された 1998 年前後、まず、筆者の NPO 政策論の理論的枠組みとその具体的政策領域への展開論を提示した⁸⁾。同書では NPO 政策を定義した上で、政府セクターと民間セクターによる基底的 NPO 政策の系譜を、①（19 世紀末から）第 2 次世界大戦終戦まで（-1945）、②戦後改革期（1945-1954）、③55 年体制前期（1955-1974）、④55 年体制後期（1975-1993）、⑤再編と連立・連携期（1993-）の 5 期に分け、各時期ごとに対比させな

5) インタビューの実施経過は次のとおりである。A 氏：2019 年 3 月 22 日、16:00-18:00、B 氏：2019 年 4 月 15 日、13:00-15:00、C 氏：2019 年 4 月 15 日、16:30-17:30、D 氏：2019 年 3 月 22 日、13:30-15:30。（A～D の順は法務省入省年次順。また、A～C 氏は日本更生保護協会の常任理事・事務局長経験者）

6) 田村 [2016]、i - ii、第 1 章参照。

7) 例えば、成田龍一は、歴史の叙述は「無数の出来事から、重要な出来事を選び出し、出来事同士をむすびつけて解釈し、それに意味を与え、批評するという営み」であるとした上で、「近現代日本史を複数のシステムの交代として把握し、それぞれのシステムの形成とそれに伴う社会の編成（構成と構造）、そしてそのもとでの人びとのありよう」を「通史」として提供するという方法論を示している。成田 [2019]、「はじめに」参照。

8) 初谷 [2001]。

から詳述した⁹⁾。

上記の③及び④を合わせた「55年体制期」の38年間のうち、③前期は高度成長期（1954-1973）と、④後期は1973年、79年の二度のオイルショックを経て高度経済成長が終焉し、国内政治では自民党一党優位体制が形成、確立され、やがて55年体制の崩壊に至る過程と概ね重なっている¹⁰⁾。

第二に、2000年代に入り、公益法人制度改革が、2000年12月の「行政改革大綱」（閣議決定）を皮切りに、2005年12月の「行政改革の重要方針」まで数次にわたる閣議決定¹¹⁾を経て進捗していた最中の2005年、社会福祉法人に焦点を当て、福祉三法体制から福祉六法体制にいたる「戦後フレームの形成、拡充とその調整、見直し・改革」として一般に把握される戦後社会福祉政策の潮流に含まれる、複数のNPO政策の流れを捉え直し、その課題について論述した¹²⁾。

そこで社会福祉政策について用いた時期区分は、上記の5期のうち、①を除き、②と③をまとめて①とし、④と⑤を②と③に分けて、①戦後改革期（1945-54）から55年体制前期（1955-74）まで、②55年体制後期（1975-93）、③連立・連合の時期（1993-）の3期区分とした。

戦後の社会福祉政策の展開過程は、論者によって各時期を分ける年に多少の異同はあるが、概ね第1期（1945-59）：社会福祉定礎期（福祉三法体制に現れた戦後フレームの形成期）、第2期（1960-73）：社会福祉発展期（福祉六法体制にいたる戦後フレームの拡充期）、第3期（1974-88）：社会福祉調整期（第二臨調に基づく行財政改革中の調整期。財政主導型の福祉改革期）、第4期（1989-）：社会福祉転型期（理念主導型の福祉改革期）の4期に分けて整理されており¹³⁾、それらの時期区分を上記の3期区分に対応させると次のようになる。すなわち、①戦後改革期から55年体制前期まで（1945-1974）は、第1期（1945-59）：社会福祉定礎期と、第2期（1960-73）：社会福祉発展期にはほぼ重なる。②55年体制後期（1975-93）は、第3期（1974-88）：社会福祉調整期を含みなお5年ある。③連立・連合の時期（1993-）は、第4期（1989-）：社会福祉転型期の開始5年後から2000年代初頭までの期間である。

第三に、2006年に成立した公益法人制度改革三法に基づき、旧公益法人（特例民法法人）が新たな公益法人制度での位置づけ（①公益社団・財団法人への移行の認定、又は②一般社団・財団法人への移行の認可）を選択しつつあった移行期間（2008年12月1日-2013年11月30日）の最中である2012年に、2000年代に入って10年間の非営利法人政策の歩みを評価するとともに、向後10年間を見通して「公共マネジメントとNPO政策」の来し方と行く末について考察した結果を公刊した¹⁴⁾。

同書では、基底的NPO政策について、第1、2章で「未完の公益法人制度改革」と題して

9) 同上、「第2章 NPO政策の変遷—法制及び税制を中心に—」。

10) 同上、133頁。

11) 本文記載の2000年、2005年の間の閣議決定は次のとおり。2002年3月29日「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」、「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」、2003年6月27日「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」、2004年12月24日「今後の行政改革の方針」（「公益法人制度改革の基本的枠組み」を具体化）。

12) 初谷 [2005]。

13) 右田ほか編 [2001]、408頁、真田 [2002]、24-42頁、河野 [2002]、64-65頁。

14) 初谷 [2012]。

中間法人を、第3、4章で「非営利法人制度改革への視点」と題して、更生保護法人の課題（第3章）と社会安全政策に係わる非営利法人（第4章）を取り上げている¹⁵⁾。

更生保護法人を対象とする派生的NPO政策については、筆者のNPO政策論の観点から、更生保護政策におけるサービス供給主体となったNPOの変遷に着目して、①第1期（～1939年）、②第2期（1939-1949年）、③第3期（1949-1995年）、④第4期（1995年～現在）の4期に分けた¹⁶⁾。

第四に、2015年、公益法人制度改革を振り返り、今後の非営利法人政策の体系を展望する目的で、明治時代の民法施行以降110年間の法人政策の系譜を総覧し、特定非営利活動法人と一般社団・財団法人、公益社団・財団法人との選択問題等について論述した¹⁷⁾。

第五に、2019年、独立行政法人経済産業研究所の共同研究¹⁸⁾において、担当した「第7章 主務官庁制下の非営利法人：更生保護法人と職業訓練法人」¹⁹⁾について論述した。かねてより継続して調査研究を行っている更生保護法人と職業訓練法人の両者について、主務官庁制との関わりを考察し、今後の発展的なあり方を提言した。

以上五つの拙著で考察展開した時期区分を一覧すると表1のとおりである。本論はこのうち社会福祉法人と更生保護法人を比較する。

2.2 NPO 政策の系譜に見る改革の動向

前掲の第五の著書で、筆者は110年のNPO（非営利法人）政策の系譜を踏まえ、公益法人制度改革を含む一連の制度改革の意味することを振り返り、現状認識を整理している²⁰⁾。

第一に、旧公益法人と特別法人について、

明治以降、2006年改正までの民法は、法人通則を定める法人基本法であるほか、法人類型の1つである公益法人（社団法人・財団法人）に関する根拠法であり、公益法人に係る一般法としての性格をもつものであった。同法第34条は、公益法人の設立目的を、2005年の民法現代語化を経て「学術、技芸、慈善、祭祀、宗教その他の公益に関する社団又は財団であって、営利を目的としないもの」と例示してはいたが、個別の行政・政

15) 更生保護法人は総数も全国に164法人と少なく、論及されることも少ない存在であるが、既に1972年には更生保護事業を主たる目的とする法人は試験研究法人等（のち特定公益増進法人）とされ、1995年5月に更生緊急保護法に代わり制定公布された更生保護事業法（1996年4月施行）によって更生保護法人が法制化され、社会福祉法人と同様に設立当初から特定公益増進法人とされるなど、その公益性は法制・税制上も重視されている。

16) 公共政策としての更生保護政策の系譜は、例えば日本更生保護協会の更生保護三十年史編集委員会編 [1982] や、更生保護50年史編集委員会編 [2000a]、同 [2000b] 所収の「更生保護年譜」等で詳細にたどることができるが、同年譜は、戦前を旧少年法制定の前後で2期に、戦後を機械的に10年単位で5期に区分するに留め、分析的観点からの区分を避けている。

17) 初谷 [2015]、185-210頁参照。日本NPO学会第16回年次大会の企画パネルディスカッションにおける研究報告に基づく。

18) 「官民関係の自由主義的改革とサードセクターの再構築に関する調査研究」（研究代表者：後房雄名古屋大学教授）。

19) 初谷 [2019]。

20) 以下、2.2及び2.3では、本論に必要な範囲で初谷 [2019]、157-160頁の論旨を、項目ごとに行頭を下げ一部補筆のうえ再掲していることをお断りする。

表1 時期区分の対比図表

年	初谷 [2001]	初谷 [2005]		初谷 [2012]
	NPO 政策全般	社会福祉 NPO 政策 (戦後)	(参考) 社会福祉政策	更生保護 NPO 政策
1939	① (19世紀末から) 第2次世界 大戦終戦まで (-1945)			① 第1期 (~1939年)
1945				② 第2期 (1939-1949年)
1949	② 戦後改革期 (1945-1954)	① 戦後改革期 (1945-54) から 55年体制前期 (1955-74) まで	第1期 (1945-59): 社会福祉 定礎期 (福祉三法体制に現れ た戦後フレームの形成期)	③ 第3期 (1949-1995年)
1954				
1959	③ 55年体制前期 (1955-1974)		第2期 (1960-73): 社会福祉 発展期 (福祉六法体制にいた る戦後フレームの拡充期)	
1973				
1974				
1988	④ 55年体制後期 (1975-1993)	② 55年体制後期 (1975-93)	第3期 (1974-88): 社会福祉 調整期 (第二臨調に基づく行 財政改革中の調整期。財政 主導型の福祉改革期)	
1989				
1993	⑤ 再編と連立・連携期 (1993-)	③ 連立・連合の時期 (1993-)	第4期 (1989-): 社会福祉転 型期 (理念主導型の福祉改革 期)の開始5年後から2000年 代初頭までの期間	④ 第4期 (1995年~現在)
1995				

(出所) 筆者作成。

策分野 (以下「分野」という) までを限定しておらず、多様な設立目的に沿って公益法人の設立が可能であった。その時代にあって、所管事項のうちある分野を伸長させたい主務官庁や、みずからが属すると考える分野のさらなる振興、発展を目指す公益法人や民間非営利団体は、民法に基づく公益法人の活用にとまらず、より当該分野に特化して活用しやすい公益・非営利法人類型を求めようになる²¹⁾。

そうした要請に応える方法として、一つには、個別分野法を制定し、その一部に当該分野に特化して活用し得る非営利法人の根拠規定を定める方法が採られた。戦後間もない時期に創設された、私立学校法 (1949年公布) に基づく学校法人制度や、社会福祉事

21) 例えば、1995年4月、更生保護事業法案を審議した第132回国会衆議院法務委員会において、政府委員 (法務省保護局長) は、同法案により、更生保護会が民法法人から更生保護法人に移行することができるようになることは、「従来から更生保護会側から強い要望」があるとともに、各更生保護会に対する意向調査でも「おおむねほとんどの更生保護会が組織変更を希望している」こと、また主務官庁 (法務省) 側としては同法の意義を「従来の民法法人からこの法律に基づく特別な法人に更生保護会を格上げするという」と説明している。「第1類第3号 法務委員会議録第7号」平成7年4月26日、2-3頁。

業法（1951年公布）に基づく社会福祉法人制度がその例である²²⁾。職業訓練法（1969年公布）に基づく職業訓練法人制度や、更生保護事業法（1995年公布）に基づく更生保護法人制度の創設も、主務官庁が所管分野の振興、発展を期して制定した個別分野法の中に、当該分野の担い手となる非営利法人の根拠規定を設けた例として、この流れに連なるものである。いま一つの方法としては、個別分野に対応する非営利法人法を直接制定する方法が採られた。この例としては、宗教法人法（1951年公布）に基づく宗教法人制度が挙げられる²³⁾。

第二に、NPO 法について、

1995年の阪神淡路大震災を契機として顕在化したボランティア活動や市民公益活動の持続的な組織基盤として、分野を特定分野に限定することなく、多様な設立目的に沿って活用することのできる公益・非営利法人を、旧公益法人制度よりも、はるかに簡易に設立することのできる根拠法を求める全国的な機運の高まりを受けて、議員立法により特定非営利活動促進法が民法の特別法として制定された（1998年）。特定非営利活動法人は、民法改正を待たず次善の策として、民法の特別法として制定され、特定非営利活動法人が主たる目的とする「特定非営利活動」を、別表で当初、12項目に限定した²⁴⁾。

第三に、中間法人について、

非営利・公益の領域に位置する公益法人や特定非営利活動法人に対し、2001年には、「法の空隙」とされていた非営利・非公益の領域にあった非営利団体に法人格取得の道を開く中間法人法が制定された²⁵⁾。

第四に、公益法人制度改革について、

2006年の民法改正と公益法人制度改革三法の制定により、旧公益法人と中間法人を統合し一般社団・財団法人とその公益認定による公益社団・財団法人制度が創設された。同改革により民法は公益法人に関する一般法（根拠規定）を喪失し、法人通則（第33条～第37条の5箇条）のみを定める法人基本法に留まるものとなり、法人類型ごとの個別の法律は、法人根拠法となった²⁶⁾。従来の「特別法上の公益法人」の成立を認める法律は、もはや特別法ではなく、単行法（民法第33条第2項を受けた各種法律）というべき存在となった²⁷⁾。

以上を踏まえて、法人の設立目的に着目した動向を次のように要約した。

すなわち、①「分野を特定しない公益・非営利法人の一般法と法人根拠法の融合」（民

22) 私立学校法、社会福祉事業法について、初谷 [2001]、152-156頁参照。いずれも憲法第89条後段の政府解釈に整合する立法的措置としての意味があった。

23) 宗教法人令及び宗教法人法について、初谷 [2001]、156-158頁。ボツダム勅令であり準則主義に立つ宗教法人令（1945年）の悪用、濫用が社会的非難を招き、1951年、準則主義を排し、認証主義を採用する宗教法人法（1951年）が公布、施行された。

24) その後、2002年12月の同法改正（2003年5月施行）により、情報化社会の発展を図る活動など5分野が追加され、2011年6月の同法改正（2012年4月施行）により、観光の振興を図る活動など3分野が追加されて20分野となった。

25) 中間法人法の誕生と展開が示唆するものについて、初谷 [2012]、第1章（32-92頁）、中間法人の転生：一般社団法人への移行がもたらすものについて、同・第2章（93-116頁）参照。

26) 山本 [2011]、455-457頁及び初谷 [2015]、190頁参照。

27) 後藤 [2008]、132頁参照。

法第34条)に、②「分野を特定した公益・非営利法人の特別法と法人根拠法の融合」(民法から独立しての私立学校法や社会福祉事業法等の制定)が加わり、③「複数分野を特定した公益・非営利法人の特別法と法人根拠法の融合」(特定非営利活動促進法)が次いで加わり、④「分野を特定しない非公益・非営利法人の一般法と法人根拠法の融合」(中間法人法)がさらに加わるという「分立」状況が具現化したのち、①と④を廃止して、⑤「分野を特定しない非営利法人の根拠法」(一般社団・財団法人法)に統合した、という順序で改革が進んできたといえることができる。

この動向のポイントは、④によって、①の公益・非営利法人における一般法・特別法区分を消失(2006年民法改正)させたが、②の分野を特定した公益・非営利法人の個別根拠法は並存(従来の特設法人の存続)している中、③の公益・非営利法人の一類型(特定非営利活動法人)については、分野を特定しつつも数次の改正により分野を追加し、拡張させることにより、分野限定性を希薄化(特定非営利活動促進法)させる一方で、④で分野を特定しない、公益・非公益不問の非営利法人の根拠法(一般社団・財団法人法)を設けた点にある。

③で分野限定を希薄化させ、④で分野不特定を原則としたことから、法人根拠法レベルでは分野を限定・特定しない方向へ、また、個別分野の組織選択は法人格選択とは切り離して考える方向に改革の趨勢が向かっていることが見て取れる。つまり、ある分野を担うのは必ずこの法人格でなければならないというように、分野と法人格を固定的に関連づける考え方から、ある分野を担うのに最も適切な法人格はどれかという組織選択(それらが複数あるとすれば、組織併用)の発想へ意識の変化がみられるといえる。

以上の変化を述べた前稿で、筆者は、こうした変化の由来を2000年代の「民間化」を支えた「自由主義的改革」にいう「多様な提供主体の間の透明で自由な競争と利用者の選択を促進する方向」との共鳴に求め、組織選択の対象は非営利法人にとどまらず株式会社の参入など営利法人も含むかたちで展開していること、したがって、今や、②で特別法(現・個別根拠法)により特定された政策分野においては、主務官庁と非営利法人の当事者はもとより当該官民関係に基づく公共サービス提供の利用者や関係者に対し、分野特定の合理性や説得性を問い直す契機となっていることを指摘した²⁸⁾。

本論で見る社会福祉政策も更生保護政策も前掲の②の政策領域に該当する。

2.3 NPO 政策の方向性：主務官庁の課題

では、これからのNPO政策を考える上で、個別根拠法に基づく非営利法人を所管する主務官庁はどのような課題に直面しているといえるだろうか。同じ前掲の論稿で筆者は、主務官庁制の意味と経過について次のとおり整理した。

『主務官庁制』とは、改正前民法で公益法人の設立に主務官庁の許可が必要とされ、この許可が主務官庁の自由裁量に委ねられていると解されていたことに基づき、官庁がその所管事項を事業として担うと認める非営利法人に対する排他的、裁量的な統制の仕

28) 初谷 [2019]、157頁。

組みを一般的、包括的に指した用語ということができる²⁹⁾。

本来、官庁（府省庁）は各府省庁設置法の定める所管事項を有するが、旧公益法人制度における主務官庁制では、法人が目的とする事業を所管するものとして許可権限を行使する官庁が特定されることにより、設立許可後も当該法人の挙措は当該官庁の指導監督に服する。こうした主務官庁制は、官庁の立場からは、担当分野の行政・政策を推進するにあたり、補充・補完機能を担う組織資源として公益法人を編成し活用するうえで積極的な意義があったともいえる。

しかし、1960年代以降、公益法人のガバナンスの欠如や主務官庁との不透明な相互依存関係に由来する不祥事が繰り返し発生し、政府・主務官庁による後追的な指導監督や規制の強化では対応にも限界がみられた。1990年代末からは、公益性・非営利性を徹底し、ガバナンスを強化して透明性を確保する「公益法人の純化」がうたわれ、2000年代に入り推進された国・地方にわたる公務改革では、政府に代替・協働して公共サービス提供を担う民間主体の育成・振興を図る「民の担う公共」も標榜され、これらを改革の指導理念として、110年ぶりに公益法人制度改革が行われた結果、旧公益法人制度における主務官庁制は廃止されるに至った³⁰⁾。

公益法人制度改革の結果、民法法人における主務官庁制は廃止されたが、個別根拠法に基づく非営利法人（広義の公益法人）を所管する主務官庁は存続しており、非営利法人の設立認可や指導監督を司っている。本論では、さらに次の2点を主務官庁の課題として指摘する。

第一に、旧公益法人における主務官庁については、その許可主義の弊害が批判され自由裁量主義が悪弊として排されたことから、こうした個別根拠法に基づく非営利法人における主務官庁に対しても、同様の視線や批判が向けられることが少なくない。

仮に旧公益法人における主務官庁制と同様の弊害を出来させている部分があるならば、もとより自律的に正されなければならない。しかし、前掲の自由主義的改革に基づく公共サービス提供の民間化政策が伸展する中で、国民の目線からさらに注視すべきは、そうした批判に乗ずるようなかたちで、官民関係における政府・主務官庁としての役割を徒に後退させたり空洞化させることがないかという点である。第二に、個別根拠法に基づく非営利法人政策を所管する主務官庁は、所管領域・担当分野において成果を挙げるうえで、いかなる官民協働が望ましいのか、そこで自らが果たすべき役割や責務、また協働相手である民間非営利組織との関係性の在り方についても、改めて問い直す必要がある。

上記の二つの課題を問い直すうえで、そもそも旧民法の公益法人から分離して、特別法に基づく独自の非営利法人類型が選択された契機や、その後の非営利法人政策の展開過程の中での主務官庁の行動の動機やスタイルを、この間の外部環境及び内部環境の変化も踏まえ、現時点から検証する意義は大きい。

29) 同上。旧公益法人制度において「主務官庁」とは、各府省の長である各大臣または長官等であり、各府省庁設置法の定める府省庁の所管事項によって、その法人の目的とする事業の所管が定まる。目的とする事業が二つ以上の府省庁の所管事項にわたるときは、関係する府省庁の「共管」となり、それぞれの許認可が必要となる（「共管法人取扱の申合せ」（昭和47年4月25日公益法人監督事務連絡協議会）参照）。初谷 [2001]、41頁。主務官庁制の弊害として挙げられた官庁セクショナリズムの歴史過程、政治過程、組織過程の分析として、今村 [2006] が包括的に論じている。

30) 初谷 [2019]、157頁。

3 個別根拠法に基づく NPO 政策の比較

3.1 比較の分析枠組み

(1) 政策デザインと政策過程³¹⁾

個別根拠法に基づく非営利法人政策の契機と政策過程を具体的に比較検討するための分析枠組みとして、次のとおり考えるものとする。

公共政策を生み出すプロセスは「政策デザイン」と称され、「予備的分析プロセス」と「具体的政策が創造されるプロセス」とが連続したプロセスとして捉えることができる³²⁾。

一般に何ものかをデザインする作業の共通要素として、①コンテキストについての的確な理解、②価値選択（コンセプトの確定）、③コンセプトの具体化の3点が挙げられるが、政策デザインでは、①コンテキストについての的確な理解とは、前掲の予備的分析プロセスに相当し、②価値選択とは、〈1〉政策の目的の明確化、定式化に、また、③コンセプトの具体化とは、〈2〉目的を達成するための具体的手段（処方箋）の探求、選択・提示に相当するものと解される（表2の左より第1～3列参照）。

こうした政策デザインの捉え方と、一般的な政策過程の理解とは次のように対応させることができる。政策過程は、(1)政策立案、(2)政策決定、(3)政策実施、(4)政策終了、(5)政策評価という5つのステップのサイクルとして示されるが³³⁾、前掲の政策デザインは、この政策過程のステップのうち、概ね(1)政策立案から(2)政策決定までを指し、(3)政策実施以降のステップとは区別される（表2の第4列参照）³⁴⁾。

(2) 政策の構成要素

上記のように政策デザインや政策過程を理解したとき、目的達成のための具体的手段（処方箋）としての政策の構成要素は次のように考えることができる。

第一に、政策デザインのうち予備的分析プロセスでは、政策課題設定の契機（動機・機運）をどのように捉えるかが重要である。第二に、政策デザインのうち政策目的の明確化、目的達成手段の選択・提示の段階（政策過程では、政策立案から政策決定に至る過程と重なる）では、当該政策を計画（行政計画等）として策定し、あるいは必要な法的担保（立法等）を図ることになる。第三に、政策過程のうち政策執行から政策評価、修正・改善の段階では、政策主体となる組織の編成や、政策執行に必要な資源（人材、施設・設備、財源、情報等）の確保、さらに政策の円滑な展開のための支援組織やネットワークの整備・活用、政策展開

31) 3.1について、本論に必要な範囲で、初谷編著 [2016]、10-11、14-15頁の論旨を再掲していることをお断りする。

32) 「予備的分析プロセス」とは、「問題の分析・同定」のプロセスであり、1) 問題の設定、2) 原因の探求、3) 適切 (relevant) な政府行動（問題の発生や深刻化・長期化に対して何らかの責任を免れることができない政府行動）の同定に区分される。この予備的分析プロセスを踏まえた上で、〈1〉政策目的の明確化、定式化と、〈2〉その目的を達成するための具体的手段（処方箋）の探求（構想）、選択・提示という「目的と手段」からなる具体的な政策のデザインが進展する。足立、森脇編著 [2003]、4頁、足立 [2009]、12頁。

33) 公共政策についての足立の見解を受け継いだ上で、チャールズ・ジョンズやそれを継承したトーマス・ダイによる政策過程の図式化を参考にして関係を述べた森脇の論旨に負う。

34) 政府・自治体が政策主体となる場合は、実務上の政策過程の理解では、足立のいう政策デザインの前半部分である予備的分析プロセスも(1)政策立案の一環として認識されていることが多いものと考えられる。

表2 政策デザインと政策過程、NPO 政策の構成要素

政策デザイン			政策過程		政策の構成要素		
予備的分析プロセス					主務官庁	民間非営利組織 (NPO)	
1) 問題の同定 2) 原因の探求 3) 適切 (relevant) な政府行動の同定	①コンテキストについての確な理解		(1)政策立案 (問題認識)	(1)政策課題設定の契機 (動機・機運)	①契機 (動機・機運)	①-A 主務官庁側の契機	①-B 民間非営利組織側の契機
	②価値選択 (コンセプトの確定)	(1) 政策の目的の明確化、定式化	(1)' (政策立案)	(2)ビジョンの共有と計画、法的担保	②計画	②-A 行政計画	②-B 民間作成の計画等
	③コンセプトの具体化	(2) その目的を達成するための具体的手段(処方箋)の探求、選択・提示 ※手段(処方箋)については、定型・類型が存在する。					
			(2)政策決定		③法的担保	③-A 法律、政令、規則等 (条例、規則等)	同左
			(3)政策実施 ~ (4)政策終了	(3)政策主体となる組織の編制、設立等	④組織	④-A-1 専担組織 (局・部課等) ④-A-2 出先機関	④-B 民間非営利組織
			(4)政策実施に必要な資源の確保		⑤人材	⑤-A-1 主務官庁の専担組織の職員 ⑤-A-2 主務官庁出先機関の職員	⑤-B 民間非営利組織の職員等人材 (担い手の確保、育成)
					⑥施設・設備	⑥-A 主務官庁の施設・設備	⑥-B 民間非営利組織の活動拠点施設等
					⑦財源	⑦-A 政府の財源 (補助・助成金含む)	⑦-B 民間の財源 (会費、寄附金等)
					⑧情報	⑧-A 行政による政策情報	⑧-B 民間による政策情報
			(5)中間支援組織・ネットワークの確保		⑨ネットワーク	⑨-A 主務官庁の直営による中間支援組織	⑨-B 民間設置の中間支援組織
		(5)政策評価 ~ (6)継続、修正・改善	(6)政策の評価、修正・改善	⑩政策評価システム	⑩-A 政府、主務官庁の政策評価システム	⑩-B 民間非営利組織側の政策評価システム	

(出所) 本文で述べた政策デザインと政策過程の順序に基づき、筆者作成。

のステップに対応した政策評価とそれらに基づく政策の修正・改善が問題となる (表2の第5・6列参照)。

(3) 個別根拠法に基づく非営利法人政策の構成要素

上記の政策デザイン・政策過程に対応した政策の構成要素を、個別根拠法に基づく非営利法人政策 (NPO 政策) の場合に当てはめると、主務官庁と NPO の双方で整備する各々 10 の

構成要素の組み合わせとして考えることができる(表2の第7・8列参照)。

本論では、これら10の構成要素を次の四つに束ねて、社会福祉法人政策と更生保護法人政策を対比検討する。第一に、政策デザインの段階では、一つには、政策課題設定の「契機(動機、機運)」である。政府、主務官庁と民間非営利組織の双方の契機の異同やその乖離の度合いなどが注目される。二つ目は、「法的担保」や「計画」である。主務官庁が政策領域・事業分野を所管する(主務とする)根拠法(分野法)や具体的な施策・事業を定位し担保する事業法などの立法状況が比較される。第二に、政策過程の段階に入り、一つには、「活動組織」や「ネットワーク」である。活動組織については、主務官庁の組織編制における専担組織や出先機関の設置、民間非営利組織については法人類型の選択や組織の階層的体系などが対比される。ネットワークとしては、当該分野の振興のための中間支援機能の定位とそれを担う組織の編成が比較される。二つ目は、さまざまな「活動資源」(人材、施設、財源、情報等)である。主務官庁、民間非営利組織双方の職員や人材、拠点施設、財源、政策情報の確保、調達状況が注目される。

3.2 個別根拠法に基づく非営利法人政策の比較

本節では、個別根拠法に基づく非営利法人政策のうち、社会福祉法人政策と更生保護法人政策を対比検討する。両者を比較するために作成した表3では、縦軸に表1で整理した政策史の時期区分の画期となった年を示し、横軸に表2に基づき前節で分けた政策の構成要素の4区分ごとに社会福祉と更生保護を並べた。以下、この表3を参照しつつ、順に述べる。

非営利法人政策の基盤となっている一般政策(社会福祉政策と更生保護政策)についても、適宜比較検討する。

(1) 政策デザインにおける比較

① 契機(動機、機運)

第一に、政策デザインの段階では、一つ目には、政策課題設定の「契機(動機、機運)」が比較される。

〔社会福祉〕

まず、社会福祉政策について見る。今日の「社会福祉」に対応する社会課題が政府政策のアジェンダとして設定されたのは、明治時代の「慈善事業」、明治末期から大正初期にかけて使用された「感化救済事業」に次いで、1920年前後から使用されるようになった「社会事業」³⁵⁾に遡る。社会事業は「貧困や失業などの社会福祉問題を抱える人に対する、国家政策や民間社会福祉事業の救済策の総称」³⁶⁾とされる。社会事業に対する政府の政策はそのまま「社会事業」あるいは別途「社会政策」と称された。社会事業の意味、対象やその成立、形成、社会政策との相違点、両者の関係については多数の先行研究において稠密な議論が重ねられ

35) 湯浅 [1999]、417-418頁参照。

36) 山縣 [2013]、153頁。

ているが³⁷⁾、ここではその詳細に立ち入らない。社会事業は、アジア・太平洋戦争中、決戦体制に向けた人的資源調達のための「(国民) 厚生事業」として全体主義的な諸制度に編成されていった³⁸⁾。戦後は、「社会福祉事業」と称されるようになった。

政府における社会事業、社会政策を所管する主務官庁の変遷を見ると、まず前身となる明治時代の救済行政は、1874年12月8日太政官達第162号で成立公布された「恤救規則」に基づき内務省が担い³⁹⁾、1932年1月の「救護法」施行まで半世紀以上続いた。恤救規則は、「倫理的憐民観」や殖産興業を急ぐ明治初期政府の意向に基づき、救済対象を赤貧で親戚や市町村内隣保から救済を受けることが不可能な「無告ノ窮民」に限定していた⁴⁰⁾。

大正デモクラシー期⁴¹⁾に行政的な社会事業分野体系が緒に付き始める⁴²⁾。1917年内務省地方局に救護課を新設し、19年社会課に改称。20年勅令第28号で社会局を新設、社会事業事務の体系化が行われた。22年11月勅令第460号により社会局官制を發布し、内務省外局として社会局が設置された⁴³⁾。

昭和期になると、37年に日中戦争が始まり、戦力増強のために「人的資源の保護育成」が要請され、そのために「国民生活の確保」が「厚生事業」のテーマとなった⁴⁴⁾。同年、陸軍省は、厚生事業を所管させるべく衛生省案を提示したが反対にあい、保健社会省案に変更したが、枢密院の勧告を受け、「正徳利用厚生」（『書経』）から採り「厚生省」となった。38年1月「厚生省官制」が公布されて厚生省が発足し、5局の一つとして社会事業を所管する社会局が置かれた⁴⁵⁾。直後の同年4月には国家総動員法が公布され、社会福祉事業法が制定される。勤労行政や衛生行政が優先する中、社会事業行政は細り、社会局は改称、42年の閣議決定を受けて「行政簡素強化実施要綱」により43年には健民局指導課の所管に縮退した⁴⁶⁾。

戦後45年に厚生省は改組され、47年内務省が解体される。社会福祉の分野では、機関委任事務制度を介して、厚生省と都道府県の民生部の縦型構造が堅固に形成されていった⁴⁷⁾。

その後半世紀近くを経て、93年に厚生省「保育問題研究会」が保育所利用方式の契約方式を提起したときをもって「社会福祉基礎構造改革」の起点とされ、97年、同省は「社会福祉

37) 社会事業の形成過程と社会事業理論の形成過程を分析した野口 [2011] 参照。同書序章では、「一般には社会事業と言う用語は社会福祉の歴史の中のある特徴的な段階を示しており、公的なものだけでなく民間で行うものも含まれるが、社会事業の形成過程の分析には民間社会事業は含まれていない。一方で、社会事業理論の形成では多様な論を分析しており、論者によっては民間社会事業までも含めている場合もある。」(2頁)とする。「社会事業」の主体は官民双方が含まれており、政府主体の社会事業と民間社会事業が区別されている。また、第2章で社会事業の定義を分類し、社会事業と社会政策との関係に関する諸説を検討している(44-45頁)。社会事業の意味の変遷について、増山 [2013] も参照。

38) 池田 [1986]、676-677頁。

39) 吉田 [2004]、137-138頁。

40) 同上、139-140頁。

41) 大正デモクラシー期は、日露戦争が終わった1905(明治38)年から護憲三派内閣による諸改革が行われた1925年までとされる。同上、219頁。

42) 同上、229頁。

43) 同上。

44) 同上、261頁。戦時下の厚生事業について、今井 [2008] は、社会事業から厚生事業への転換契機を詳述している。

45) 吉田 [2004]、264-265頁。

46) 同上、265頁。

47) 厚生省の政策形成過程について、榎本・藤原 [1999] 参照。

表3 個別根拠法に基づく非営利法人政策の比較

政策の 構成要素 政策区分	政策デザイン			
	1 契機、主務官庁		2 法的担保、計画	
	社会福祉	更生保護	社会福祉	更生保護
年代				1939 司法保護事業法
1940	1945 厚生省改組 1947 内務省解体	1946 司法大臣官房保護局設置 1948 司法省廃止、法務庁設置 中央更生保護委員会、保護観察所設置 1949 法務庁は法務府へ	1946 日本国憲法施行 1946 (旧)生活保護法 1947 児童福祉法 1949 身体障害者福祉法 1950 生活保護法	1949 犯罪者予防更生法 (更生保護制度成立) 1950 更生緊急保護法 (司法保護事業法廃止) 保護司法
1950		1952 法務省設置(法務府廃止)。保護局設置(中央更生保護委員会廃止) 1950 年末 更生保護会監督、保護機関に一元化	1951 社会福祉事業法 (更生保護事業を除く) 1952 対日平和条約発効	1954 執行猶予者保護観察法
1960				
1970				
1987				
1990	1993 厚生省「保育問題研究会」保育所利用方式の契約方式提起(社会福祉基礎構造改革の起点) 1997 厚生省「社会福祉基礎構造改革について」報告書		1994 エンゼルプラン 1994 新ゴールドプラン 1997 介護保険法 1998 特定非営利活動促進法(NPO法)	1995 更生保護事業法 (更生緊急保護法廃止) 更生緊急保護関係規定は犯罪者予防更生法へ 1998 NPO法(同左)
2000		2003 犯罪対策閣僚会議設置 2004 元保護観察対象者ないし保護観察対象者による重大再犯事件相次ぎ、更生保護制度全般の抜本的見直しへ 2006 「更生保護のあり方を考える有識者会議」最終提言	2000 社会福祉法(社会福祉事業法等の一部改正法) 2006 公益法人制度改革三法 2006 刑務所出所者等総合的就労支援対策	2000 犯罪被害者等保護二法 2001 司法制度改革推進法 2004 犯罪被害者等基本法 2006 同左 2007 更生保護法(犯罪者予防更生法及び執行猶予者保護観察法廃止)
2010			2014 生活困窮者自立支援法	2016 再犯防止法

(出所) 日本更生保護協会編 [2014]、厚生省資料、法務省資料等に基づき筆者作成。

NPO 政策の破行的発展（初谷）

政策過程			
3 活動組織、ネットワーク		4 活動資源	
社会福祉	更生保護	社会福祉	更生保護
	1887 出獄者保護会 1889 出獄人保護団体 1914 財輔成会創設 1923 少年保護団体 1937 全日本司法保護事業連盟 結成 1939 司法保護団体、司法保護委員 法定化		1939 司法保護委員法定化
1945 恩賜財団戦災援護会発足			
1947 全日本私設社会事業連盟と 合併し、日本社会事業協会		1947 「国民助け合い運動」(共同 募金運動) 開始	
	1950 更生保護会 (司法保護団体改め) 連絡助成目的の更生保護 会の設立推奨さる		1950 保護司制度
1951 社会福祉法人制度創設 1951 勳中央社会福祉協議会設 立(全日本民生委員連盟と 財同胞援護会が合併)	1951 勳日本更生保護協会(財司 法保護協会改め)		
1952 (社福)全国社会福祉協議 会連合会に改称			
1955 (社福)全国社会福祉協議 会に改称	1959 更生保護会数最高に (直接：174)		1967 財青少年更生福祉セン ター設立
1970 (社福)社会事業会館を合併		1987 新霞が関ビルディング竣 工(全社協)	1987 更生保護会館竣工
	1988 (南ひまわりサービス設立		
1994 全社協「『事業型社協』推 進の指針」策定	1996 更生保護法人制度創設		
	1998 全国犯罪被害者支援ネッ トワーク設立		
	2008 (特活)全国就労支援者機 構設立		

基礎構造改革について」の報告書を取りまとめるに至った。

〔更生保護〕

次に更生保護政策について見る。今日の「更生保護」に対応する社会的課題が政府政策のアジェンダとして設定されたのも明治時代に遡り、民間事業から発足した「免囚保護」を政府が政策対象として「司法保護」としたことに発する⁴⁸⁾。1939年、司法保護事業法が制定された。吉田久一は、「司法保護事業は『思想犯保護観察法』『司法保護事業法』等の制定により、ほぼ全面的な国家事業となり、従来の社会事業の範囲から独立していった。」とする⁴⁹⁾。

司法保護についても、戦中、決戦体制に向けて「厚生保護」の名称が使用された。総動員体制により「厚生」の名の下に社会事業は厚生事業に、司法保護は厚生保護に改められたことになる。

戦後になると、1939年の司法保護事業法制定以来用いられてきた「司法保護」の用語は、保護業務が「行政」に属することから、新憲法下における三権分立の観点より、49年の犯罪者予防更生法では「司法」の語が避けられて「更生保護」となった。1960年代後半からは、更生保護の代わりに一般用語例として理解しやすく処遇実態を端的に表現でき、さらに施設内処遇と対置してその比重を高めようとの理念の下、「社会内処遇」が多用されるようになっていく⁵⁰⁾。

政府における司法保護、更生保護を所管する主務官庁の変遷を見ると、1871年設置の司法省は戦後も存続し、46年5月の新憲法施行の翌6月、司法省に「司法保護」に関する事項を所管する司法大臣官房保護局が設置された。47年12月、法務庁設置法が公布され、成人矯正局と少年矯正局が設けられた。48年2月に司法省は廃止されて法務庁が発足、矯正総務局、成人矯正局、少年矯正局で司法保護が分掌された。

49年5月、犯罪者予防更生法が公布され（7月施行）、同法により更生保護制度が成立する。同月の法務庁設置法一部改正により翌6月法務庁は法務府に改称され、前掲の3局は内部部局簡素化により廃止され、矯正保護局と保護局が設置される。7月に更生保護政策の主体として法務本省ではなく、（左の保護局を廃し）法務府の外局として中央更生保護委員会が置かれ、地方支分部局として成人・少年別の地方保護委員会、それぞれの事務分掌機関として成人・少年別に保護観察所が設けられた。

50年5月、更生緊急保護法が公布・施行され、司法保護事業法は廃止された⁵¹⁾。民間の司法保護団体は「更生保護会」となり、同法により更生保護会が法定化される。

52年の行政機構改革により、法務府が廃止され法務省が設置された⁵²⁾。法務府外局であった中央更生保護委員会はわずか3年で廃止され、法務本省に保護局が設置された。少年、成人に分かれていた地方更生保護委員会と保護観察所は、それぞれ区分をなくして地方支分部局として設置された。54年4月、執行猶予者保護観察法が公布された。

48) 司法保護の概念について、副島 [2012] 参照。

49) 吉田 [2004]、272頁。

50) 瀬川 [1991]、染田 [2006] 等。

51) 吉田久一は、犯罪者予防更生法と更生緊急保護法の制定を、「戦後社会事業の動向、社会福祉の起点」の中で、児童福祉、身体障害者福祉に並ぶ「その他の動向」の1つとして包括的に紹介している。吉田 [2004]、296-297頁。

52) 法務省の政策形成過程について、高口・城山 [2002] 参照。

こうして形成された更生保護制度は、以後半世紀にわたり国の事務であり続け、法務省と地方自治体の縦型構造は形成されず、保護局と出先機関が直結する体制で推移した。

2003年になり政府は犯罪対策閣僚会議を設置していたが、04～05年に元保護観察対象者ないし保護観察対象者による重大再犯事件が相次ぎ、更生保護制度全般の抜本的見直しが開始された⁵³⁾。06年の「更生保護のあり方を考える有識者会議」最終提言を受けて同制度の改革が行われたが、更生保護は国の事務として堅持されている。

② 法的担保・計画

2つ目は、両政策における「法的担保」や「計画」である。主務官庁が政策領域・事業分野を所管する（主務とする）根拠法（分野法）や具体的な施策・事業を定位し担保する事業法などの主な立法の状況、行政計画等を比較する。

〔社会福祉〕

社会福祉の分野では、1938年に社会事業の振興発達を期するため社会事業法が制定された⁵⁴⁾。戦後の占領下、新憲法に次いで46年（旧）生活保護法、47年児童福祉法、49年身体障害者福祉法、50年生活保護法が順次制定整備されていく。51年に社会事業法に代えて社会福祉事業法が制定されたが、同法は「社会福祉事業」の定義規定において更生保護を除くものとした。法案作成に当たり厚生省は、更生保護も社会福祉に内包されるものと予定しGHQ⁵⁵⁾の後押しも得ていたが、司法省が「犯罪性の除去されるまでは司法省の所管に留めるべき」と固守し譲らなかったことによる⁵⁶⁾。

52年の対日平和条約発効後、40年余りを経て、94年エンゼルプラン、同年新ゴールドプラン、97年介護保険法制定を経て、2000年に社会福祉事業法等の一部改正法として社会福祉法が公布された。

なお、社会福祉と更生保護の連携は、2006年の刑務所出所者等総合的就労支援対策を待たねばならない。14年には生活困窮者自立支援法が成立している。

〔更生保護〕

更生保護の分野では、1939年の司法保護事業法を、戦後どのように改めるかは司法省にとって大きな課題であった。戦後の犯罪増加に対処し犯罪者の（更生）保護対策を図るため、同省は、思想犯を含む一般釈放者に対する保護観察の全面实施を目指したが、45年10月、GHQ⁵⁷⁾の発した「政治、市民生活及び宗教の自由に対する制限の撤廃を命ずる覚書」に基づき治安維持法及び思想犯保護観察法が廃止され、保護観察所も廃止された⁵⁸⁾。こうした事態を受け、司法省では新時代に即応した司法保護体制の確立のため、司法保護事業法改正草案をまとめ、これを司令部に提出したが、司令部は、犯罪者の更生保護に関する規定だけでな

53) 国（法務省）では、元受刑者や仮出獄中の者、保護観察対象者による重大再犯事件が相次いだことを契機に、2005年7月「更生保護のあり方を考える有識者会議」（座長：野沢太三（社団法人日中科学技術文化センター会長・元法務大臣））を設け、同会議は06年6月に最終提言を行った。

54) 湯浅 [1999]、418頁。

55) GHQの社会福祉に係る改革について、竹前・中村監修 [1998] 参照。

56) 更生保護制度の系譜に通じたB氏及び更生保護法案作成を担ったC氏の各インタビューに基づく。

57) GHQによる法制・司法制度の改革について、竹前・中村監修 [1996] 参照。

58) 清水・若穂井編著 [2009]、16頁（山田憲児執筆）。

く、犯罪の発生の予防に関する規定をも盛り込むべきであった⁵⁹⁾。

このように司法省は更生保護全般についての総合的な立法を図ったが、49年に制定された犯罪者予防更生法は、GHQとの葛藤により「釈放者保護事業」を規定に含めることができず、翌50年の更生緊急保護法で別途定めることを余儀なくされた⁶⁰⁾ (更生緊急保護法制定により司法保護事業法は廃止)。前掲のとおり51年の社会福祉事業法では、社会福祉事業の定義規定から更生緊急保護法に基づく更生保護事業が除かれている。この犯罪者予防更生法と54年制定の執行猶予者保護観察法により、今日に続く更生保護の基本的枠組みが形成された。

その後40年を経て、95年に至り、更生保護事業法により更生緊急保護法が廃止され、更生緊急保護関係規定は犯罪者予防更生法へ移行することになる。次いで2000年には犯罪被害者等保護二法、01年司法制度改革推進法、04年犯罪被害者等基本法を経た後、07年に更生保護事業法の改正により更生保護法が制定され、犯罪者予防更生法及び執行猶予者保護観察法が廃止されるに至った。その後、16年には再犯防止法が制定されている。

(2) 政策過程における比較

① 活動組織

第二に、政策過程の段階では、一つには、「活動組織」や「ネットワーク」が両政策でどのように形成され、発展してきたかを見る。「活動組織」については、(1)①で見た主務官庁の専担組織や出先機関の設置に加え、NPOについて法人類型の選択や組織の階層的体系の相違を、また「ネットワーク」については、当該分野振興のための中間支援組織の編成を見る。

〔社会福祉〕

社会福祉の分野における基底的NPO政策では、1951年の社会福祉事業法により社会福祉法人制度が設けられたことが基点となる⁶¹⁾。同法により社会福祉事業の種類は対象に対する影響により第一種と第二種に区分され、重要度の高い第一種の経営主体は原則として国・地方公共団体又は社会福祉法人に限定された。51年には、社会福祉協議会(以下「社協」という)も組織化された。45年に発足していた恩賜財団戦災援護会が、47年に全日本私設社会事業連盟と合併して日本社会事業協会となり、同協会は、当時GHQから解体を迫られていた全日本民生委員連盟と軍人援護会(その後身の(財)同胞援護会)を合併して(財)中央社会福祉協議会が設立された。同協議会は翌52年に(社福)全国社会福祉協議会連合会、次いで55年に

59) 同上。GHQ 公安部のルイス博士 (Lewis, B. G.) による。

60) 犯罪者予防更生法制定に至るGHQとの折衝過程で行われた調整として、次の経緯が紹介されている。

「司法保護事業法改正草案においては、司法保護団体および司法保護委員の法的位置づけをさらに強化しようとしたが、司令部は釈放者保護事業は司法省の所管とするよりは厚生省の所管とすべきであり、刑余者で身寄りのない者の保護は生活保護施設で担うのが本筋であって、犯罪者予防更生法中に司法保護団体に関する規定を置くことは好ましくないこと、および保護観察の担当は民間の司法保護委員に委ねるのは適当でなく、有給常勤の公務員によるべきであるとの意見であった。これに対して司法省は、釈放者保護事業は刑事政策上不可欠なものであるから司法省が担当するのは当然であると主張したが、犯罪者予防更生法中に保護施設に関する規定を盛り込むことはできなかった。また、司法保護委員についても無給で奉仕的に携わっている実績があり、少数の公務員のみでは保護観察を適正に実施するのは困難であると主張し、その結果、司法保護委員は「保護観察官で充分でないところを補うものとして規定された(犯罪者予防更生法第20条)。」清水・若穂井編著 [2009]、16-17頁、清水 [2015]、9-10頁。

61) 同法人の設立経緯について、初谷 [2001]、第2章で述べた。その他、北場 [2005]、「第4章 社会福祉法人の成立と民間社会福祉事業の独占化」等に詳しい。

（社福）全国社会福祉協議会（全社協）に改称した。社協は、法に基づき都道府県、市町村の階層別に行政区域ごとに設置され、全国に中間支援組織網を構築して今日に至っている⁶²⁾。その後40年を経た94年、全社協は「『事業型社協』推進の指針」を策定している⁶³⁾。

2000年に制定された社会福祉法では、地域福祉計画策定が地方自治体に義務付けられ、その計画策定過程で社協が積極的に参画を要請され、地域社会における福祉面での中核性を高めた。

〔更生保護〕

更生保護の分野における基底的 NPO 政策では、民間で自生してきた出獄者保護会（1887年）、出獄人保護団体（1889年）、少年保護団体（1923年）を経て、伸展してきた司法保護事業団体を、39年に司法保護事業法により司法保護団体として法定化したことが基点となっている。戦後、1950年に更生緊急保護法により司法保護団体を改称して更生保護会としたことにより、更生保護会の設立認可が相次ぎ、全国の更生保護施設、更生保護協会等が同法上の更生保護会となった⁶⁴⁾。同法では、国の責任原則を明示し委託費、補助制度を法定化した。都道府県単位に連絡助成を目的とする更生保護会（従来の連合保護会、保護観察協会等）の設置が通達で推奨された。59年には更生保護会数が制度移行後、最多となる⁶⁵⁾。

中間支援組織としては、中央レベルで（助輔成会（1914年創設）を前身とする（助）司法保護協会が、51年に（助）日本更生保護協会と改称された。以後半世紀にわたり活動を展開しているが（1996年4月、財団法人から更生保護法人に組織変更。）、全社協と比べると地方自治体との関係は希薄で、全社協のような全国にわたる階層的・中間支援組織網の構築には至っていないように見受けられる。

基底的 NPO 政策としては、95年に更生緊急保護法に代わり制定公布された更生保護事業法（96年施行）によって更生保護法人制度が法制化され、税制上も特定公益増進法人とされ、社会福祉法人に比肩する独立した法人類型として公益（増進）性が担保されるようになった⁶⁶⁾。

更生保護の分野における派生的 NPO 政策は、長らく更生保護会、更生保護法人の活用に終始していたが、2008年の全国就労支援者機構の設立に当たって、意識的、能動的に特定非営利活動法人格が選択されたことは特筆される⁶⁷⁾。

② 活動資源

2つ目は、さまざまな「活動資源」（人材、施設、財源、情報等）の比較である。組織資源については①で見たが、主務官庁、NPO 双方の職員や人材、拠点施設、財源、政策情報の確保、調達状況などが比較される。双方とも多種多様な活動資源を有するが、ここでは主な項目を例示的に挙げる。

62) 社協の成立と発展過程、直面している課題について、塚口ほか編集 [2010] 参照。

63) 事業型社協は、1992年に策定された「新・社会福祉協議会基本要項」を具体化したものであり、民間セクターの派生的 NPO 政策の例である。初谷 [2005]、345-346 頁。

64) 1949年末現在で143施設に達した。

65) 直接保護事業を営む更生保護会が59年末で174団体に達した。

66) 公益性と公益増進性の区別について、初谷 [2001]、49-53 頁。

67) この点について、初谷 [2019]、167-168 頁、注12) で経緯を紹介している。

〔社会福祉〕

社会福祉政策では、自治体の人材として社会福祉主事（1950年、任用資格）、民間人材として民生委員制度（1948年民生委員法）が早期から形成されてきた。民間人材による福祉ボランティアは層が厚く種類も多い。官民双方で活用される社会福祉士（1987年、認定開始）はじめ多様な公的資格制度が整備され、人材の顕在化や組織化を図るツールともなっている。施設は公定の種別のある社会福祉施設が多岐に分岐し、各々の整備基準の公定化の密度も高い。中間支援組織の拠点施設として全社協の入る新霞が関ビルディング（1987年竣工）をはじめ、都道府県・市町村社協は地方自治体と連携して拠点施設を構えている。国民助け合い運動（共同募金運動）（1947年開始）のような民間社会事業の財源調達の仕事化も、戦後、早期から進んでいる。社会保障関係予算は国・地方自治体を通じて大きなシェアを占める。関連学会やシンクタンクなど専門知や政策情報の生産・流通・革新に関わる人材、組織も多岐にわたる。

〔更生保護〕

更生保護分野では、国の人材として保護観察官、民間人材として戦前には司法保護委員（1939年）があり、戦後、保護司制度（1950年）により準公務員化が図られた⁶⁸⁾。更生保護女性会、BBS、協力雇用主などのボランティアの総数、種類は発展の余地がある。施設として全国で103を数える更生保護施設はその建設・運営に当たり地域社会との関係づくりに苦心が払われている。中央の中間支援組織の拠点施設として日本更生保護協会が入る更生保護会館（全社協の入る新霞が関ビルディングと同じ1987年竣工）がある一方、地方で連絡助成を担う保護観察協会は、国（保護観察所・地方更生保護委員会）の庁舎内に設けられている例も少なくなく、保護観察協会の基盤整備が求められている⁶⁹⁾。民間の更生保護事業の財源調達の仕組み化は整備途上にある。公費は更生保護に係る国家予算が中心であり、更生保護官署の予算は、法務省の一般会計予算の約3%に留まる。自治体の補完的な補助・助成金は依然限られている。専門知や政策情報の生産・流通・革新に関わる人材、組織は近年伸長しつつあるが⁷⁰⁾、社会福祉に比べればさらなる伸展の要請の下にある。

4 NPO 政策の跛行的発展

前章で社会福祉、更生保護の両政策分野におけるNPO政策及び一般政策の異同を、政策の構成要素の4群別に比較した出来事系列を抽出することにより比較検討した。それを踏まえると、社会福祉と更生保護におけるNPO政策の跛行性が生じた要因としては次のような点が見て取れる。

第一に、政策デザインの段階では、一つには、政策の契機として、更生保護は、当初、民

68) 保護司の現状と安定的確保のための取組について、高津戸 [2020] 参照。

69) 保護観察協会の強化、基盤整備について、A氏、C氏のインタビューで三重県や滋賀県など複数の府県での事例を挙げてその具体的な方策や課題についてご教示をいただいた。稿を改めて詳論を期したい。

70) 犯罪学上の定義、対象領域の設定など近年の動向について、藤本 [2016]、第I部等参照。

間起点の免囚保護を政府事業に取り込んだ司法保護事業の所管を法務府が固守した結果、積極的に社会事業と分立する路線を選択した点が挙げられる。これがのちの社会福祉概念から更生保護を区別して取り扱う原因となった。結果、更生保護政策は社会福祉政策の拡充に同調せず独自の経路をたどった。社会福祉では1990年代末から基礎構造改革で民間化と分権化が進んだが、更生保護は、2000年代に重大事件を契機としていわば対症療法的な契機から抜本的改革へ敷衍され、更生保護を国の事務として維持しつつ主務官庁への役割期待を高める改革となったと考えられる。

内発的な契機と外圧という観点から見ると、社会福祉も更生保護も、源流は民間人、民間組織による内発的發展に求められ、戦前期に政府による包絡が見られる。そして、ともに占領期にGHQの統制との葛藤という外圧に直面した。外圧への対応の点で、社会福祉については、政府主導を排して民間主導に委ねる、いわば「主民従官」のベクトルが強く打ち出されたのに対し、更生保護については、逆に民間主導を排して政府主導に委ねる、いわば「主官従民」のベクトルが働いてきたことがうかがえる。また、更生保護は、当初、社会福祉に包絡されないように「犯罪性の除去」を盾に独自性を主張し、むしろ自ら政策概念の境界を画定し保守する傾向もあったことが見受けられる。

その後、2000年に社会福祉事業法は「社会福祉法」に題名改正され、社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度について見直しが行われた。同改正に当たり、法務省保護局更生保護振興課長と厚生省社会・援護局企画課長は覚書を交わし、その1で、社会福祉法第1条（目的）に掲げる「社会福祉を目的とする事業」には更生保護事業その他更生保護を目的とする事業が含まれており、厚生省はその旨を各都道府県機関に周知するものとされた。これは、同法第2条の定義規定に定める「社会福祉事業」（第一種及び第二種）には、更生保護事業法に規定する更生保護事業は含まれないとされている（同条第4項第1号）ために、現場では社会福祉事業と更生保護事業は別であるとの捉え方が先立つことから、「社会福祉を目的とする事業」は、「社会福祉事業」より広義の概念であることを改めて確認、周知する必要があったことを示している⁷¹⁾。

二つには、法的担保と計画である。戦前、社会事業から司法保護事業がいわば独立し離脱して司法保護事業法で担保されていた時代から、戦後の立法では、更生保護では社会福祉とは異なり、いわゆる「分野法」と「事業法」の分立を余儀なくされた。早期に総合的な更生保護法制定の機運はあったとされるが、結実せずに、GHQに押される形で分野法としての犯罪者予防更生法（1949年）と事業法としての更生緊急保護法（1950年）が分立した。犯罪者予防更生法は、後に年に執行猶予者保護観察法が制定され（1954年）、両者あいまって分野法を構成することになるが、事業法との分立状況は解消されず、その改善は1995年の更生保護事業法の成立まで待たねばならなかった。

税制面では、社会福祉法人（51年創設）から21年遅れて、更生保護事業を主たる目的とする公益法人は試験研究法人等に認定される途が開かれ（72年）、95年の更生保護事業法により創設された更生保護法人が特定公益増進法人とされてからは、10年経たずして公益法人制

71) 清水 [2015]、2-3頁参照。

度改革(2006年)を迎えた⁷²⁾。同改革により特定公益増進法人である公益法人数は10倍に増加した(約900法人から約9,000法人へ)ことから、更生保護法人は寄附市場での先行者利益を十分獲得するまでに、寄附金獲得の厳しい競争の渦中に入ることとなった。

第二に、政策過程の段階では、一つには、活動組織についてである。主務官庁の組織編制上、社会福祉は機関委任事務制度を通じて地方自治体を部局レベルでエージェントに編制し得た。また、社会福祉法人制度の創設により政策実施における民間化の受け皿を整備した。あわせて中間支援組織であると同時にみずからも事業展開を担う社会福祉協議会というエージェントを地方自治体の行政区域に準じて全国、都道府県、市町村と階層的に整備し、100%近い法人化を果たし、全国限なく政策の執行組織を整備することを実現した。一方、更生保護は、当初、中央レベルで外局化が図られたが、程なく法務省保護局に回収され、その後も国の直轄事務として推移したため、地方自治体との組織的なつながりは希薄であった。保護観察官の人員不足を民間人の非常勤国家公務員化(保護司)で補填したが、刑事事件の認知件数が増大した時期には、この官民連携の限界が繰り返し指摘されてきた。執行組織としてのNPOである更生保護会は、ピーク時でも全国で総数170余りと少数で、その中で中間支援機能を担うことが期待された連絡助成を目的とする更生保護(観察)協会も、設立こそ推奨されたものの、官からの独立性や他機関との実質的な連携には未だ到っていないように見受けられる⁷³⁾。

二つには、活動資源についてである。社会福祉の場合、人的資源の確保のうえで、社会福祉主事、民生委員、社会福祉士資格などの多様な制度が創設され活用されてきた。物的資源としては、官民の施設の種別管理も法的に担保されて公式化した。社会福祉概念の拡がりや細分化を受けて、国・地方を通じての財源配分も顕著に伸展した。専門教育による後継者養成、関連学会や実務家団体(NPO)の林立、政策情報を生産、流通、革新する学会や福祉系シンクタンクなども多数成長した。更生保護の場合、人的資源の確保は前掲の保護司や更生女性会、BBSなどの制度によるが、当該分野に対応する民間資格制度は発達が少ない。物的資源として更生保護施設の密度は都道府県ごとに数件のレベルに留まる。法務省内での財源配分のシェアも大きく伸長しているわけではない。専門教育による後継者養成、関連学会⁷⁴⁾

72) 平成6(1994)年第129回国会で、更生保護施設整備に係る更生緊急保護法の一部を改正する法律案の審議において、社会福祉法人と更生保護会の施設面、処遇面、税制面の措置の違い(格差)の早期改善が議論され、参議院法務委員会では改正案可決に際し、「社会福祉事業との均衡にも留意し、被保護者に対する補導援護体制の強化に努めること」など3項目の附帯決議を付した。当時、更生保護会について社会福祉法人並みの税制を求めた法務省の税制改正要望に対し、大蔵省は、税制改正を求めるとすれば、更生保護会に「裨をつけて出直すよう」求めたという。他領域にも数多ある民法法人ではなく特別法に基づく新たな法人類型に作り直すべきとの示唆に、法務省関係者は精力的に関係省庁等との折衝を遂げ、翌平成7(1995)年第132回国会に更生緊急保護法の廃止と新たな更生保護事業法案等の提案を果たした。B氏、C氏のインタビュー及び同委員会会議録に基づく。

なお、特定公益増進法人制度について、初谷 [2001]、第3章参照。また、更生保護法人の場合の特定公益増進法人化の効果について初谷 [2012]、第3章参照。

73) 現在、全国に、継続保護事業を営む更生保護施設は101施設、連絡助成事業を営む更生保護協会(更生保護観察協会、更生保護事業協会)は68(うち更生保護法人:67、非更生保護法人:1)ある。また、地域支援を目指した更生保護事業の効果的な実施を図るために、地域の関係機関・団体等と支援関係情報の共有、具体的支援実現に向けた連携・協議の場を設置した先駆例として、「埼玉社会復帰支援ネットワーク協議会」(2014年設立)がある。清水 [2015]、4-7、資料8-9参照。

74) 2012年、日本更生保護学会が発足した。

や実務家団体の数と規模にも発展すべき余地は大きい。

もとより社会福祉と更生保護の概念の広狭や、官民あるいは中央・地方の業務分担の異同から見て、両政策の構成要素を単純に量的に比較することは余り意味がない。むしろ、質的な異同に注意する必要がある。本論の跛行性の検討も、量的な格差をあげつらうことが主意ではなく、両政策を支える考え方や政策の構成要素の質的な懸隔に注目する。そうした点から見ると、両政策の跛行性の要因は、①当該分野、業務を固有のものとして画定する範囲設定の判断、②当該分野、業務の担い手を官民、あるいは国・地方でどのように分担するかという民間化（官民連携）と分権化（業務の国・地方間での融合化）についての分岐の判断、③政策過程における活動組織としてどのような NPO をどの程度育成し支援、活用するかという基底のあるいは派生的な NPO 政策の展開に係る判断、などの違いが両者の現状を隔てたことがうかがえる。これらの点を主務官庁が今後どのように判断し、当該分野の伸展を図るか、また、本論の2.3で指摘した主務官庁の課題2点（①役割後退や空洞化を許さず、②民間非営利組織との官民協働の実質化）にいかに取り組むかが課題である。

おわりに

本論では、「廃置分合」のうち、「分立」した複数の個別根拠法に基づく NPO（非営利法人）（類型）に係る政策が、当初、ともに民法の特別法に基づく非営利法人（団体）となる道があった類縁の政策領域・対象を扱いながらも、対照的かつ跛行的な発展を遂げてきたのは、いかなる要因によるものかを考察することにあつた。そして、その考察を踏まえ、今後、さらに予想される非営利法人類型の廃置分合に、主務官庁がどのように対応すべきかについて教訓と示唆を得ようとした。検討対象とした非営利法人類型は、各々の創設の契機（動機）をはじめ、主務官庁の編制や、「主務」とされた所管業務の画定の歴史的経路など、その発展過程を把握するための出来事を抽出し対比することにより、本論の論題に応え得ると考え、社会福祉法人と更生保護法人を比較した。

今日、再犯防止など社会安全政策のもとで社会福祉政策と更生保護政策の連携が強く要請されている。更生保護の主務官庁は、本論で見た両法人に係る政策に跛行性のある現状について、例えば「占領時の立法において分野法と事業法が一体化していれば」とか、「司法保護を社会事業の一分野として留めておけば」といった歴史的経路における反実仮想に基づく慨嘆を超えて、両政策の跛行的発展の質的な要因を直視し、社会福祉と更生保護の次世代における関係について、新たな政策判断（舵の切り方）を行う必要があると考える。

謝辞

本論作成にあたり、法務省保護局、（更保）日本更生保護協会、（特活）全国就労支援事業者機構の役職者（現役・OB）の皆様による情報提供、ヒアリング、インタビュー調査等へのご協力をいただきました。厚く御礼申し上げます。また、本論は、平成30年度大阪商業大学研究奨励助成研究（「わが国の法人政策に関する研究—法人類型「廃置分合」の動態把握を中心に—」）の一部であり、本学の関係各位に感謝申し上げます。

参考文献

- 足立幸男 [2009] 『公共政策学とは何か』 ミルヴァ書房。
- 足立幸男、森脇俊雅編著 [2003] 『公共政策学』 ミネルヴァ書房。磯崎育男 [1997] 『政策過程の理論と実際』 芦書房。
- 池田敬正 [1986] 『日本社会福祉史』 法律文化社。
- 今井孝司 [2008] 「戦時下日本の厚生事業再考—物質的貧困から人的貧困への転換」『東洋史訪』第14号、37-58頁。2008-03-31、兵庫教育大学東洋史研究会。
- 今村都南雄 [2006] 『官庁セクショナリズム』 (行政学叢書1) 東京大学出版会。
- 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編 [2001] 『社会福祉の歴史 新版』 有斐閣。
- 榎本健太郎・藤原朋子 [1999] 「第七章 厚生省の政策形成過程」城山英明、鈴木寛、細野助博編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部。
- 河野正輝 [2002] 「戦後社会福祉法制の展開」三浦文夫ほか編 [2002] 『講座 戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望 III 政策と制度』 (第1部第3章)、ドメス出版。
- 北場勉 [2005] 『戦後「措置制度」の成立と変容』 法律文化社。
- 更生保護50年史編集委員会編 [2000a] 『更生保護50年史』 (第一編)、全国保護司連盟、全国更生保護法人連盟、日本更生保護協会。
- 更生保護50年史編集委員会編 [2000b] 『更生保護50年史』 (第二編)、全国保護司連盟、全国更生保護法人連盟、日本更生保護協会。
- 更生保護三十年史編集委員会編 [1982] 『更生保護三十年史』 財団法人日本更生保護協会。
- 更生保護のあり方を考える有識者会議 [2006] 「更生保護制度改革の提言—安全・安心の国づくり、地域づくりを目指して—」 (平成18年6月27日)、更生保護のあり方を考える有識者会議。
- 後藤元伸 [2008] 「取引研究会レポート 一般社団・財団法人法および会社法の成立と団体法体系の変容」『法律時報』第80巻第4号、130-134頁。
- 真田是 [2002] 「戦後社会福祉の政策展開と展望 (一)—政策批判の視点から」三浦文夫ほか編 [2002] 『講座 戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望 III 政策と制度』 (第1部第1章)、ドメス出版。
- 清水義恵、若穂井透編著 [2009] 『更生保護』 (MINERVA 社会福祉士養成テキストブック⑱)、ミネルヴァ書房。(序章執筆)
- 清水義恵 [2015] 「更生保護事業の直面している課題—関わり続けるちからと思い—」 (講演録、連絡助成事業運営協議会、平成26年10月27日、さいたま保護観察所会議室)、更生保護法人日本更生保護協会。
- 妹尾克敏 [2013] 『最新解説 地方自治法』 (改訂新版) ぎょうせい。
- 瀬川晃 [1991] 『犯罪者の社会内処遇』 成文堂。
- 副島望 [2012] 「司法保護の再検討—宮城長五郎・森山武市郎を中心として—」『日本社会福祉学会 第60回秋季大会 報告要旨集』、207-208頁。
- 染田恵 [2006] 『犯罪者の社会内処遇の探求—処遇の多様化と修復的司法—』 成文堂。
- 高口努・城山英明 [2002] 「第8章 法務省の政策形成過程」城山英明、細野助博編著『統・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大学出版部。
- 高津戸映 [2020] 「減少・高齢化する保護司—安定的確保のための取組—」『立法と調査』No.424 (2020.6)、18-29頁。

- 竹前栄治・中村隆英監修、天川晃・荒敬・竹前栄治・中村隆英・三和良一編、菅沼隆解説・訳 [1996] 『GHQ 日本占領史14 法制・司法制度の改革』日本図書センター。
- 竹前栄治・中村隆英監修、天川晃・荒敬・竹前栄治・中村隆英・三和良一編、菅沼隆解説・訳 [1998] 『GHQ 日本占領史23 社会福祉』日本図書センター。
- 田村正紀 [2016] 『経営事例の物語分析—企業盛衰のダイナミクスをつかむ—』白桃書房。
- 塚口伍喜夫、岡部和夫、松澤賢治、明路咲子、川崎順子編集 [2010] 『社協再生—社会福祉協議会の現状分析と新たな活路—』中央法規出版。
- 成田龍一 [2019] 『近現代日本史との対話【戦中・戦後—現在編】』集英社。
- 日本更生保護協会編 [2014] 『日本更生保護協会百年史』日本更生保護協会。
- 野口友紀子 [2011] 『社会事業成立史の研究—防貧概念の変遷と理論の多様性—』ミネルヴァ書房。
- 初谷勇 [2001] 『NPO 政策の理論と展開』大阪大学出版会。
- 初谷勇 [2005] 「戦後社会福祉政策と NPO 政策—鼎立する NPO 政策と社会福祉の多元化」佐口和郎、中川清編『講座・福祉社会 第2巻 福祉社会の歴史—伝統と変容』（第11章）ミネルヴァ書房、325-351頁。
- 初谷勇 [2012] 「第3章 非営利法人制度改革への視点(1)—更生保護法人の課題」初谷勇『公共マネジメントと NPO 政策』ぎょうせい、117-147頁。
- 初谷勇 [2015] 「第7章 論点の再整理 よりよい非営利法人法体系に向けて」岡本仁宏編著『市民社会セクターの可能性：110年ぶりの大改革の成果と課題』関西学院大学出版会、185-210頁。
- 初谷勇編著 [2016] 『「地域分権」講義—導入から展開へ—』大阪公立大学共同出版会。
- 初谷勇 [2019] 「第7章 主務官庁制下の非営利法人：更生保護法人と職業訓練法人」後房雄、坂本治也編著 [2019] 『現代日本の市民社会：サードセクター調査による実証分析』法律文化社、156-168頁。
- 藤本哲也 [2016] 『犯罪はなぜくり返されるのか—社会復帰を支える制度と人びと—』（叢書・知を究める⑨）ミネルヴァ書房。
- 増山道康 [2013] 「社会事業の意味の変遷に関する若干の考察」『青森県立保健大学雑誌』第14号、1-11頁、2013年12月、青森県立保健大学雑誌編集委員会。
- 山縣文治 [2013] 「社会事業」山縣文治・柏女霊峰編集委員代表 [2013] 『社会福祉用語辞典〔第9版〕』ミネルヴァ書房。
- 山本敬三 [2011] 『民法講義 I 総則 第3版』有斐閣。
- 湯浅典人 [1999] 「社会事業」庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編 [1999] 『福祉社会辞典』弘文堂。
- 吉田久一 [2004] 『新・日本社会事業の歴史』勁草書房。

【ウェブサイト】（2019年12月27日閲覧）

- ・厚生労働省：「社会福祉法人制度改革について」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000142657.html>
- ・法務省：「更生保護のあり方を考える有識者会議」各回別添資料、議事概要、議事録。
<http://www.moj.go.jp/KANBOU/KOUSEIHOGO/index.html>
- ・宮城県：「厚生労働省社会福祉法人関係通知」
<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/syahuku/notice.html>