

CEGS

DISCUSSION PAPER SERIES

No. 2014-CEGS-02

保護司制度の成立過程

～新制度論のアプローチから～

細野 ゆり

横浜国立大学 成長戦略研究センター リサーチャー

2015年3月



横浜国立大学 成長戦略研究センター

Center for Economic Growth Strategy (CEGS)

Yokohama National University

79-4 Tokiwadai Hodogaya-ku
Yokohama 240-8501 JAPAN

CEGS

保護司制度の成立過程 ～新制度論のアプローチから～¹

細野ゆり²

はじめに

我が国の保護司制度は、近年、アジア各国に拡がりをみせており、その制度と活動の内容は、それぞれの国の刑事政策制度の実情に照らして変容を遂げているといえる。目を転じて国内の保護司制度成立の史実を紐解いてみると、非常勤の国家公務員である保護司は、第二次世界大戦後の連合国軍総司令部(General Head Quarters: GHQ)による占領のプロセスのなかで法制化されている。

本稿においては、なぜ敗戦国日本が、GHQ主導の司法改革にもかかわらずに、アメリカのパロール・プロベーション制度を模した制度整備ではなく、保護観察と保護司の制度化に到ったのかを、新制度論の理論を援用して分析する。これにより、ジェームズ G. マーチ及びヨハン P. オルセンの「適切さの論理」によって説明しうる保護司制度の歴史の非効率と経路依存性を指摘する。

1. 理論的枠組

政治学においては、ある政治的帰結を説明するために、分析枠組として理論を適用する。しかしながら、ある事象に至った原因を推論し、因果関係を明らかにする政治分析方法論の意味するところについては、十分に理解し分析しているとは言えない事例も存在する。

クレイグ・パーソンズは、これまでの政治学における分析枠組みを、1) 「構造(Structural)」, 2) 「制度(Institutional)」, 3) 「理念(idea)」そして4) 「心理(psychological)」という因果関係を説明する4つの枠組みにまとめている。「構造」とは、外生的要因により所与とされる物質的構造すなわち地理的条件、富や権力の配置に基づいて人々の行動の結果を説明する。「制度」は、人為的な組織や規則内における位置、また人為的な制約に基づいて指し示される経路依存の過程により、人々の選択を説明する。

「理念」は、人々によって歴史的に構成された認知的・感情的要素により、行動が左右されるという。「心理」は、人類に共通し、変化しない認知的・感情的・本能的要素によ

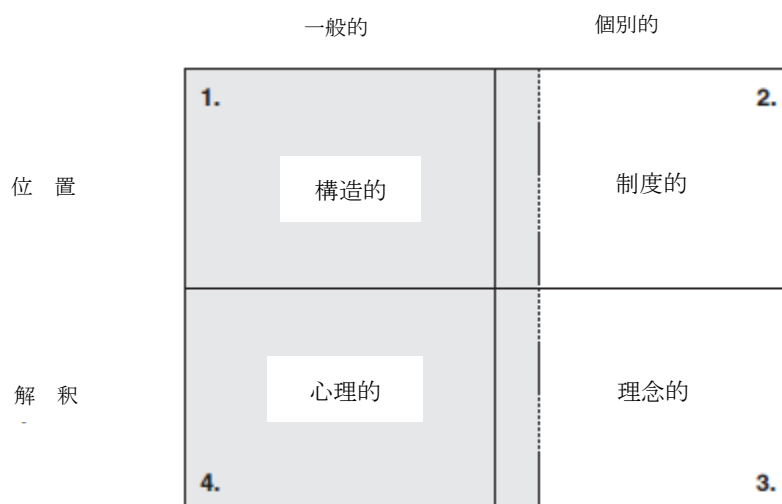
¹ 本ディスカッションペーパーの執筆にあたっては、元保護観察官山田憲児氏、保護観察官横地環氏、田代晶子氏、保護司小松一枝氏から貴重な助言を賜り、この場を借りてお礼を申し上げます。

² 横浜国立大学成長戦略研究センター リサーチャー
早稲田大学社会安全政策研究所 招聘研究員
神奈川県政策研究・大学連携センター 特任研究員

り、行動を説明する。

パーソンズは、構造と制度の主張を、「位置の論理」とし、理念と心理の主張を「解釈の論理」として分類している。位置の論理とは、物質的・人為的な制約と誘因が、一定の行動に結びつくことを示す。客観的に合理性のあるミクロ的な基礎を必要とし、外生的制約に規則的・論理的に反応する場合にのみ、外生的制約が行動を説明していると、する。解釈の論理は、人は、望ましく可能であると解釈できる場合にのみ、行動に到るとする。解釈の論理によれば、理念的アプローチは、歴史的に形成された解釈の仕方によりアクターは行動を決定するとする。心理的アプローチは、本能、感情的コミットメントそして認知により世界を知覚するとする。また、構造と心理を「一般的説明」とし、制度と理念を「個別的説明」として区分し、図1にみられるように図式化している。一般的説明は、構造や心理は外生的に所与の条件から与えられるとし、個別的説明は、制度や理念は人為的に形成され、それぞれが独自の因果メカニズムがあり偶発性を有すると、する。

図1 行動を説明する基本的マトリクス



出所：Parsons 2007:15.

パーソンズは、社会科学における主要な制度の定義づけに異論はなく、制度を、「公式・非公式なルール・慣習・行為そして組織における集団行動のパターン」と定義づけている (Parsons 2007: 70)。ただし、比較政治経済学者ピーター・ホールによる新制度論(new institutionalism)の3つの潮流すなわち合理的選択制度論・社会学的制度論・歴史的制度論のうち、社会学的制度論を、制度に関する理念的(ideational)アプローチとして再定義している。ウォルター W. パウエルとポール J. ディマジオは、制度について、「経済学者と公共選択理論学者は、しばしば制度と慣習を同義語として捉える。社会学者と組織論者は、制度を単なる便利さからはほど遠い慣習として捉える。社会的思考と行動におけるルールの

ような位置づけを採用する。」と言及している(Powell and DiMaggio 1991: 9)。これについて、パーソンズは、社会学的制度論者は、広く定義づけられた制度の一部分に焦点をあてる。それは、世界を解釈する認識的にルールのような側面であり、行動に影響を及ぼす。人々は費用便益やコスト削減の観点からではなく、他の行動を想像することができないか、正当性がないと考えるため、このようなパターンを維持すると主張する。そして、社会学的制度論の因果関係の力学は、理念的に作用しており、アクターの信条や規範の正当性を通じて、制度が行動に影響を及ぼすという主張は、社会学的制度論者の主張というよりは、むしろ、制度に関する理念的主張と呼ばれるべきであると、する。

一方、加藤雅俊は、1950年代頃からの政治理論を特徴づけた合理的選択論の方法論的個人主義へのアンティテーゼとして、政治学における制度の重要性をはじめて提起したマーチ及びオルセンの「新制度論」について次のように指摘している(加藤 2012)。彼らの問題提起は、新制度論を「社会科学の理解に関する重要な認識論的パースペクティブ」とみなしうると主張したものの、パラダイム転換を示唆する存在論的展開に成功せず、当初の批判対象であった合理的選択論の流れを汲む、合理的制度論を含んだ新制度論の理論的収斂へと展開していった。そして、新制度論が政治分析にどのような知見をもたらすかに関して、議論を深めることはなかったとする。そして、マーチとオルセンの当初の問題提起を引き継ぎ、政治の支持調達局面だけでなく、目標設定局面を射程に収めた政治分析を行うための、メタ理論形成に向けて、アイディアの構成的及び因果的という2つの役割を媒介とした、構造と行為主体の相互作用に注目する構成・戦略的アプローチは大きな意義を持つとする。「アイディアの構成的役割は、漠然とした社会現象を解釈・意味づけることによって達成すべき政治目標を設定するという点で、政治の目標設定機能とリンクしている。因果的役割は、特定のアイディアにより設定された目標に向けて、アイディアなどを主体的に利用することにより支持を調達するという点で、政治の支持調達機能とリンクしている」という(加藤 2012: 276-278)。マーチとオルセンの新制度論も、パーソンズが指摘するように、制度に関する理念的アプローチと捉え直すならば、政治分析の理論として導入しやすいと考えられる。

マーチとオルセンによる制度の「規範的側面」について注目した「適切さの論理」もまた、制度の理念的アプローチと捉えるならば、合理的選択論への収斂からのがれることが可能となる。彼らによれば、「適切さの論理」とは、人間行動の解釈に関する見解である。社会学的制度論すなわち、制度の理念的アプローチの基本は、組織と組織を構成する個人の行動は、組織の構成員として個人が学習する価値・象徴・方法そしてルーティーン等からなる「適切さの論理」により形成される。そして、より規範的な見解から組織を考察すると、制度の論理的機能は、組織の構成員間において共通の価値を創造して維持することである。この概念は、どのようにして最初にそれらの価値が創造されたのかに関する納得の行く説明をするものではないが、政策の方向性を維持する制度の可能性について説明する事が出来る。制度内における内在的な社会化の過程は、決定を方向づけるのみでなく価値とそれに続く構成員の行動をも方向づけるのである。マーチとオルセンは、制度化された状況のもとでは、ア

クターが、行動の帰結としての損得の合理的計算よりも、何がある場において、ふさわしい行動であるかを基準にして自らの行動を決定する、と主張する。そして、ルールや規範により形成される制度が個人の行動を制約し、行政改革の方向や内容に影響を与えると論じている(March and Olsen 1989)³。

本稿においては、占領期の司法制度改革にみられる保護司の制度化の過程を事例に、制度の理念的アプローチである「適切さの論理」に基づいた政策過程を記述する。

2. 背景

2-1 刑事政策における保護司の位置づけ

安倍晋三内閣は、2020年に開催されるオリンピック・パラリンピック東京大会の開催に向けて、2013年12月に犯罪対策閣僚会議において『「世界一安全な日本」創造戦略について』を閣議決定した。その具体的な施策のひとつとして「犯罪の繰り返しを食い止める再犯防止対策の推進」を掲げ、刑務所出所者等の住居の確保、就労支援そして協力雇用主等に対する支援を推進している。

また、2013年6月「刑法等の一部を改正する法律」と「薬物使用等の罪を犯した者に対する刑の一部の執行猶予に関する法律」が成立した。これら刑の一部執行猶予制度が導入された目的は、施設内処遇と社会内処遇の有機的連携を図ることにより犯罪者の改善更生と再犯防止の一層の充実を図ることにある⁴。2014年10月に内閣府が発表した『再犯防止対策に関する特別世論調査』によれば、出所者らの立ち直りに「協力したい」もしくは「どちらかといえば協力したい」と回答した人は、計59.1%であった。この結果は、2009年調査の計41.7%から20ポイント近く上昇しており、法務省は「再犯防止への理解が浸透している」と評価している。また、再犯防止のために必要な具体策(複数回答)としては、58.6%が刑務所出所者等の「住居と仕事の確保」を挙げ、「保護観察官や保護司による指導の強化」が47.9%に至り、「被害者の心情理解」が38.2%と続いた(内閣府 2013)。

刑の一部執行猶予の制度改革に伴う、「社会的排除から社会的包摂へ」をキーワードとした社会における出所者の受け皿整備に向けての取組みは、内閣府による共生社会の実施策にみられるように、犯罪予防のための様々な取組みとしてなされている。特に問題となっている再犯率の高い累犯高齢者・障害者等への司法と福祉の連携による生活支援・就労

³ マーチとオルセンによる新制度論の分析枠組を用い日本で理論検討を行った事例研究としては、真淵勝の『大蔵省統制の政治経済学』が挙げられる(真淵勝 1994)。

⁴ 刑法改正により新たに導入された刑の一部執行猶予について再犯防止や更生保護の視点から検証し、今後の課題について展望した著作としては、太田達也 2014.『刑の一部執行猶予』慶応義塾大学出版会 を参照されたい。

支援を通じた再犯防止への取組は、法務省及び厚生労働省の連携により制度整備が進展しつつあると共に、草の根支援の取組も広がっている。

制度が社会に根付くためには、犯罪者を地域で受け入れる人々の寛容な規範意識の醸成が望まれる。同時に、対象者を地域社会へとつなぎその生活基盤を支える保護司の役割が、より一層重要性を増しているといえよう。例えば、刑務所からの仮釈放による保護観察対象者の社会的自立に向けて就労支援に欠かせないのは、雇用の場を提供する協力雇用主である。そして、対象者が居住する地域の協力雇用主を開拓し、対象者と協力雇用主とを結びつける継続的な支援には、保護司が関わっている。なぜならば、保護観察官は保護観察期間のみ、国家の公権力の行使として保護観察対象者の処遇に携わる一方、保護司は、保護観察期間が終了した後も、対象者の居住地域に暮らし、ボランティアとして彼らを支え続けることとなるからである。

世界に類をみない日本特有の民間篤志家の支援を基盤とし第二次世界大戦後に制度整備がなされたこの保護司制度もまた、担い手の高齢化や生活の安全の確保、プライバシーの保護といった様々な課題を抱え、制度の疲弊が指摘されつつある。しかしながら、現行の制度においては、彼らの存在なしには安心・安全な社会の実現は困難であるといえ、その専門性の向上や国家の行政権力として保護観察対象者の処遇を担う常勤の国家公務員との協働態勢のあり方についての再検討も課題となっている。

2-2 行政委嘱制度と保護司の法的根拠

法務省による保護司の行政委嘱は、政策実施業務の一端に参画し協力する一定の任務を中央省庁が国民個人に委嘱するという方式として幅広く活用されているものの一例である⁵。この行政委嘱委員と呼ぶべき人々は、その任務のかたわら、いわば行政機関の触手として、行政活動の対象集団・利害関係者と直に接触して得た感触を行政機関にフィードバックする役割を果たしているのである（西尾 2006: 387）。行政の委嘱制度として非常勤の国家公務員という地位を有する保護司は、ボランティアをベースとしており、実務費用の弁償のみにて活動を実施している。

更生保護の特徴は、更生保護法においてその理念が明示されている。更生保護法第1条は、「この法律は、犯罪をした者及び非行のある少年に対し、社会内において適切な処遇を行うことにより、再び犯罪をすることを防ぎ、又はその非行をなくし、これらの者が善良な社会の一員として自立し、改善更生することを助けるとともに、恩赦の適正な運用を図るほか、犯罪予防の活動の促進を行い、もって、社会を保護し、個人及び公共の福祉を増進することを目的とする。」と規定している。そして、社会全体の力で犯罪や非行のない社会を

⁵中央省庁が委嘱しているものの例には、保護司の他には、民生委員・人権擁護委員・行政相談委員・国勢調査員などがある（西尾 2006: 387）。人権擁護委員の現状と課題については、Koike Osamu (2014)を参照されたい。

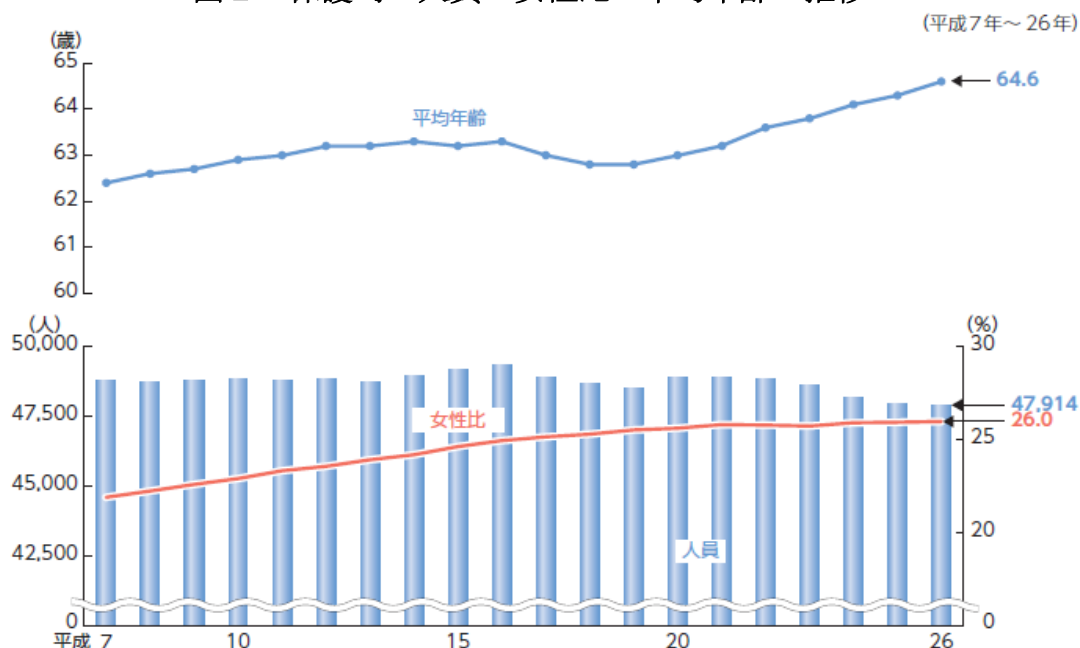
作ろうとの趣旨から、同法第2条第3項において、「国民は、前条の目的を達成するため、その地位と能力に応じた寄与をするように努めなければならない。」との国民の努力義務が附されている。さらに、特筆すべき更生保護の理念として、民間活動の促進を国の責務としていることが挙げられる。具体的には、同法第2条第1項に次のように定められている。

「国は、前条の目的の実現に資する活動であって民間の団体又は個人により自発的に行われるものを促進し、これらの者と連携協力するとともに、更生保護に対する国民の理解を深め、かつ、その協力を得るように努めなければならない。」同様の規定は、更生保護法第3条第2項及び改正保護司法第17条にも明文化されている。

保護司制度は、上記に掲げる国の責務による民間活動の促進の源流とも言えよう。更生保護法32条においては、「保護司は、保護観察官では十分でないところを補い、地方委員会又は保護観察所の長の指揮監督を受けて、保護司法(昭和25年法律第204号)の定めるところに従い、それぞれ地方委員会又は保護観察所の所掌事務に従事するものとする。」と定められている。また、保護司法第1条には、「保護司は、社会奉仕の精神をもって、犯罪をした者及び非行のある少年の改善更生を助けるとともに、犯罪の予防のため世論の啓発に努め、もって地域社会の浄化をはかり、個人及び公共の福祉に寄与することを、その使命とする。」と規定されている。

保護司は、全国を886の区域に分けて定められた保護区に配属され、保護観察の実施、犯罪予防活動等の更生保護に関する活動を行っている。保護司の人員、女性の比率及び平均年齢の推移(最近20年間)は、図2の通りである。尚、保護司の定数は、保護司法(昭和25年法律第204号)により5万2,500人を超えないものと定められており、平成26年現在47,914人の保護司が活動している(法務省法務総合研究所2014:86)。法務省保護局により、平成24年6月に保護司活動を始めて6年以内の589名から得たアンケート結果によると、保護司になったきっかけの71.3%は、「知人からの依頼で断りきれなかった」が占める。地域で縁故関係のある人から説得され、地域住民の一員として、自分たちの地域を良くしていきたいという、「地域自治」的な観点から引き受けているのが一般的であるという(田中2013)。

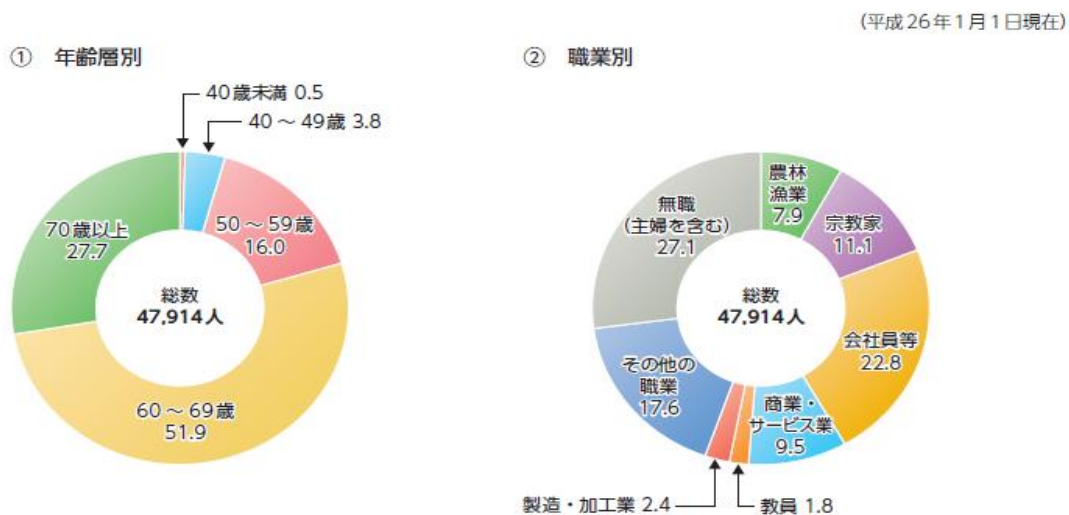
図2 保護司の人員・女性比・平均年齢の推移



注 1 法務省保護局の資料による。
2 各年1月1日現在の数値である。

出所：法務省法務総合研究所 2014 『平成26年版犯罪白書』:86.

図3 保護司の年齢層別・職業別構成



注 1 法務省保護局の資料による。
2 「その他の職業」は、社会福祉事業、土木・建設業等である。

出所：法務省法務総合研究所 2014 『平成26年版犯罪白書』:86.

平成26年1月1日現在における保護司の年齢層別及び職業別構成比は、図3の通りである(法務省法務総合研究所 2014).

2-3 保護観察官と保護司の協働態勢

保護観察は、保護観察対象者の再犯・再非行を防ぎ、その改善更生を図ることを目的として、その者に通常の社会生活を営ませながら、保護観察官と、法務大臣から委嘱を受けた民間篤志家である保護司が協働して実施することとなっている(法務省法務総合研究所 2014: 76)。「保護観察の実施組織は、多数の保護司を各保護区に配置し、その管理要員として、少数の保護観察官を置き、事件毎に保護司を担当者、保護観察官を主任官として指名し、保護観察を実施している。現実の組織形態は、「地区担当官」制⁶と呼ばれ、一人の保護観察官が一ないし二の保護区の「担当官」となり、その保護区係属の全事件の「主任官」⁷となり、保護司は個別に指名を受けて、担当者となり、対象者の処遇の全般を担う(北澤 2007: 567)。事案に応じて、1つの事件を複数の保護司が担当することもある。保護観察官及び保護司は、面接等の方法により接触を保ち行状を把握することや、遵守事項及び生活行動指針を守るよう必要な指示、措置を執るなどの指導監督を行い、また、自立した生活ができるように住居の確保や就職の援助などの補導援護を行う。保護観察対象者は、家庭裁判所の決定により保護観察に付されている者(保護観察処分少年)、少年院からの仮退院を許されて保護観察に付されている者(少年院仮退院者)、仮釈放を許されて保護観察に付されている者(仮釈放者)、刑の執行を猶予されて保護観察に付されている者(保護観察付執行猶予者)及び婦人補導員からの仮退院を許されて保護観察に付されている者の5種類である。保護観察対象者は、保護観察期間中、遵守事項を遵守しなければならず、これに違反した場合には、仮釈放の取消しなどのいわゆる不良措置が執られることがある。遵守事項には、全ての保護観察対象者が守るべきものとして法律で規定されている一般遵守事項と、個々の保護観察対象者ごとに定められる特別遵守事項とがある(法務省法務総合研究所 2014: 76-77)⁸。

前述のように、公権力の行使として保護観察を実施する保護観察官は、制度の性質上保護司との関係性を切り離すことはできない。更生保護官署職員定数は、平成11年度において全国で1,347人であり、そのうち保護観察官は、961人であった(更生保護50年史編集委

⁶ 「地区担当官」という用語は、更生保護官署において定着している言葉ではあるが、慣用語であって、法律・規則・規程及び通達に登場する用語ではない(御厨 1992: 11)。

⁷ 「主任官」という用語については、仮釈放・保護観察等事件事務規定第2条第6号により、「保護観察事件、環境調整事件を担当することに対応した用語である(御厨 1992: 11)。

⁸ 「一般遵守事項は、①健全な生活態度を保持すること、②保護観察官や保護司の呼出し・訪問に応じるなど、保護観察を誠実に受けること、③住居を定め、届け出ること(仮釈放・仮退院の場合を除く)、④届け出た住居(仮釈放・仮退院の場合は、その許可の際に定められた住居)に居住すること、⑤転居等により住居を離れる場合に慈善許可を得ることなどを内容としている。特別遵守事項は、次の類型の中から、保護観察対象者の改善更生のために特に必要と認められる範囲内で具体的に定めるものとされ、①犯罪又は非行に結び付くおそれのある特定の行動をしないこと、②健全な生活態度を保持するために必要と認められる特定の行動を実行又は継続すること、③指導監督を行うため事前に把握しておくことが特に重要と身と認められる生活上又は身分上の特定の事項について、あらかじめ、保護観察官又は保護司に申告すること、④特定の犯罪的傾向を改善するための専門的処遇を受けることなどを内容としている(法務省法務総合研究所 2014: 77)。」

員会 2000)⁹。同年度の保護司の活動実数は、48,815 人であることと照らし合わせると、人員配置の規模の違いから、保護司制度に依存し、期待せざるを得ないという現実の体質的必然性を指摘する声もないではないという(御厨 1992: 9)。保護観察官は、国家公務員の身分を有する法務省法務事務官のなかから捕職により保護観察官としての任を受ける。我が国では保護観察官と保護司の関係性について、「専門性」を有する常勤の国家公務員である保護観察官と、「地域性」「民間性」を有する非常勤の国家公務員である保護司との、「官民協働」と捉える見方もある。その関係性は、対象者に対する強い愛情を注ぐ保護司の母性愛と、必要に応じて強制的な措置を取る保護観察官の父性愛という、「厳父慈母」論として広く知られている(吉田 1954: 54-55)。やがて、保護観察所内部から保護司と保護観察官が「特性機能の異なる二人のワーカー」として両者とも対象者と直接接するケースワーク関係を持つ「協働治癒論」が挙げられるようになった(北澤 1968: 5)。

一方、保護観察官は、更生保護行政を担う行政職であり保護観察実施の職務に限定されず、職務内容は、対象者の処遇と同時に、更生保護行政全般に通じたゼネラリストであることも求められる。このため、保護観察官には保護司への指導を含む事件管理やケースの措置者としての役割を重視する職場文化が築かれ、処遇の専門家を志向することを困難にしているとの指摘もある(中津 1999: 79)。北澤信次は、保護観察官と保護司の協働態勢について、組織のイデオロギー、価値づけ、組織形態には動揺、変容も見られたが、慣習法的に成立し、価値、評価も妥協的な安定をみせ、ほとんど他の組織論は現実的には考えられない状態となっていると、指摘している。法令上はこれ以外の組織形態も解釈上、可能であり、これに限定されないが、協働態勢は、慣習法的に成立した保護観察における組織のキーとなっているという(北澤 2007: 567)¹⁰。

保護観察官と保護司の決定的な違いは、通常数年程度で人事異動により地区担当を離れる国家公務員である保護観察官に対して、保護司は対象者と同じ地域で、保護観察満了後も共に生活することとなる点である。保護司は自宅に保護観察対象者を招きいれ面接を実施する形態をとることもある。しかしながら、一般的には各保護区内の保護司の住居は、公開されておらずに¹¹、保護観察対象者の住居や犯罪歴も対象者への処遇の必要性に基づいた行政機関による連携を除けば、地域住民の知り得るところにはない。このため、現実には地域における保護観察対象者の社会復帰施策は、保護観察官・保護司・県地域生活定着支援センター職員・協力雇用主等の限られたアクター間の情報共有と実施に限られ、一般社会とは乖離している部分が残されている。ひとたび前科が知れてしまうと、地域社会の人々からの差別的意識や侮蔑的なまなざしやから、保護司の努力にも関わらず、社会復帰がより困

⁹ 現在公開されている保護観察官定員は、2000年発刊の『更生保護 50年史』による平成11年度の資料が最新のものである(更生保護 50年史編集委員会 2000: 439, 北澤 2007: 561)。

¹⁰ 各保護区における保護観察の政策実施過程については、北澤信次著『犯罪者処遇の展開—保護観察を焦点として』を参照されたい。

¹¹ 近年は、『保護司会だより』といった保護司会による機関紙を発行して、自治会を通じて回覧版で保護司活動の周知を図る動きもみられる。

難になることもある。我が国においては、犯罪者を刑罰により厳重に処罰し、個人情報管理に徹した閉ざされた地域における社会内処遇の仕組みと、前述の更生保護法に掲げられている社会全体の力で犯罪や非行のない社会を作ろうという「社会を明るくする運動」を通じた「理念」を拡げる観点との両面が、ダブル・スタンダードとして動いているのが現状である。

田中大輔は、保護司制度の課題として、①地域社会の変容による地域社会の住民としての連帯感の減退や保護司活動の負担感から、新たな保護司適任者確保が困難となっていること、②犯罪や非行のない安全・安心な地域社会の実現というミッションを掲げる保護司の効率的・効果的な組織活動の展開が難しいこと、③更生保護は国の責務として実施されるものであるため、地方分権・主権の時代に保護司活動に対する地方公共団体の理解と協力を得ることが困難となっていること等を挙げている(田中 2013)。

また、御厨勝則は、保護観察官時代に保護司について、「個人的には、無報酬で、過度な負担状況にある保護司制度は、社会奉仕の精神が衰退する中で、いずれ崩壊するのではないかという危惧を抱いていた」という。国連アジア極東犯罪防止研修所に訪れるアジアからの研修生は、保護司制度に注目する傾向がみられ、保護司制度に対する外部からの評価は高いが、その活動に対する地域社会や住民からの理解は必ずしも十分ではないのが現状であると、指摘している。さらに、保護司制度(活動)に対する課題として、3点を指摘している。1つ目は、保護司の使命である社会奉仕の精神は保持できるのか、報酬制度導入の議論をどう捉えるか、そして地域社会の理解と協力は期待できるか、という観点から保護司制度の文化は未来永劫かとの問いを挙げている。2つ目は、保護司の高年齢化、充足率の低下、早期退任者の増加をどう見るかという点を指摘している。現在、約半数の保護司会に設置されている保護司候補者検討協議会は、関係機関の理解を得て有効に機能しているのか、また保護司候補者の段階で保護司の役割等が十分説明されているかなどについて、検証する必要があると指摘している。3つ目は、保護司活動を支えるための地域との連携の場である「更生保護サポートセンター」の設置に関する保護司の努力への過度の依存、地方公共団体との協力をどのように実現していくかを挙げている¹²。さらに、性格、生活条件、処遇能力等保護観察への認識度に個人差があるため、個々の保護司の特性を理解し、その特性を踏まえたより良い対象者とのマッチングの構築を図るとともに、適時適切なスーパービジョンを心掛け、打てば即座に響く関係を構築し、処遇方針を共有する、いわば保護司の土俵に立った保護観察官の発想の転換を求めている(更生保護研究 2013)。

¹² 個々の保護司の処遇活動を支援する必要性や、保護司会がより組織的に処遇活動や犯罪予防活動を行う観点から、更生保護サポートセンター(平成22年度までは、更生保護活動サポートセンター)が平成20年度から置かれている。平成26年3月31日現在、全国に245か所設置されており、25年度の利用回数は3万742回であった(法務省法務総合研修所 2014)。

3. 事例検討—我が国の保護司制度の政策過程

3-1 保護司制度導入以前の法改正

これまで、我が国における保護司制度の現状と課題、更生保護行政における保護観察官と保護司との関係性について俯瞰してきた。保護司の前身については、明治期における民間の慈善事業として始まった、刑余者の保護事業に遡ることができる。その第一は、明治21年に静岡県出獄人保護会社により県下全域に配置された1,700名を超える保護委員である(更生保護50年史編纂委員会2000:6)。明治43年には、福井県で南越地区僧侶の出資により更生保護施設の前身である免囚保護団体「南越福田会」が発足した。大正2年に同団体は「福井県福田会」と名称変更するとともに、全県下に地方委員を置き、収容保護以外の在宅保護を開始し、我が国の保護司制度の範例となったと言われている。大正12年には愛知自啓会が愛知県下に司法保護委員を置き、その後全国に拡大していった。昭和12年5月に開催された全日本司法保護事業大会においては、「司法保護委員」制度を実施することが満場一致で議決され、その決議に基づき全日本司法保護事業連盟は、昭和13年9月に全国から選ばれた14,000人の人々に司法保護委員を委嘱し、司法保護の対象者の保護を実施した。その後、昭和14年に司法保護事業法が制定され、ここに初めて司法保護委員の制度化がなされた。

第二に、「国の責任による社会内処遇として、少年保護について初めて規定したのは大正12年から施行された旧少年法においてである。」旧少年法は、「少年保護司の観察に附する」という処分を設けたが、これは、我が国最初の保護観察制度の導入であり、この画期的な少年法も、国の財政上の理由から、施行当初は東京などの3府2県に限られており、その後、昭和17年に全面的に施行された。この少年保護司には、専任の官吏のほか民間の篤志家である「嘱託少年保護司」が充てられ、我が国独特のいわゆる「官民協働」による保護態勢の発足であった(更生保護50年史編纂委員会2000:7, 21)。

「昭和23年4月、行政改革により嘱託制度が廃止となったため、これまでの嘱託少年保護司は「少年審判所調査員」と改称され、続いて、同24年1月、新少年法の施行に伴い、少年審判所調査員は司法保護委員制度に吸収された。そして、昭和24年7月1日に施行された犯罪者予防更生法によって更生保護の中核として取り入れられた保護観察は、同法によって創設された地方少年・成人保護観察所がその事務を行った。また、その実施は保護観察官と司法保護委員がこれに当たることとされた。「昭和25年5月25日、保護司法が施行され、これによって従来の「司法保護委員」は「保護司」と名称が変更されて、身分も切り替えられた(更生保護50年史編纂委員会2000:83)。保護司制定までの法改正と職名は表1の通りである。

表1 保護司制度の変遷

法改正	保護司名称
大正 12・1・1 施行 旧少年法	嘱託少年保護司
昭和 11・11・20 施行 思想犯保護観察法	嘱託保護司
昭和 14・9・14 施行 司法保護事業法	司法保護委員
昭和 20・10・15 廃止 思想犯保護観察法	
昭和 23・4・1 嘱託制度廃止	少年審判所調査員
昭和 24・1・1 施行 新少年法	司法保護委員
昭和 24・7・1 施行 犯罪者予防更生法	司法保護委員
昭和 25・5・15 施行 保護司法	少年保護司 成人保護司
昭和 27・8・1 施行 保護司法一部改正	保護司

出所: 山田 1983: 50 より著者により一部修正.

『更生保護 50 年史』によれば, 「司法保護委員が保護観察官の実施者とされたことについては, 保護観察官の当初の人数が限られていたことにもよるが, 全国津々浦々に至るまで多数の司法保護委員が実在し(約 3 万 6 千人), 既に 10 年の経験と実績を有していたことから, 保護観察の分野においても役割が期待されたことによる(更生保護 50 年史編纂委員会 2000: 83). 」と, 記されている. しかしながら, 保護司制度の採用は, 連合国軍総司令部と日本政府の思惑の違いを考察すると, 重層的な要因があったことが伺える. 次項においては, 保護司制度の採用までの過程について, 連合国軍支配下において外国からの政策波及の側面はなかったのかについて, 検討していく.

3-2 保護司制度の成立

保護司制度の成立過程の動きが顕著になったのは、敗戦による第二次世界大戦の終焉を迎え、連合国軍主導による司法改革の一貫として保護観察制度の見直しが迫られたことが挙げられる。占領下の日本政府は、連合国軍の占領政策を実施するため、あらゆる分野において連合国軍の方針とする民主化にむけて既存の制度を検討し、改正すべきものは改正案を作り、GHQに提出することとされた。しかしながら、日本政府は、GHQの提示する法案に強制的に従った訳ではなく、自発的に既に根ざしてきた民間の保護司制度の活用を主張したのである。

連合国軍主導による司法改革検討当時の司法省大臣官房保護課は、終戦直後の情勢に即応するため、明治・大正・昭和の三代に亘り民間篤志家の善意から発足した司法保護事業を所管していた。この司法保護事業の基本法規である司法保護事業法、旧少年法等を再検討するため、内藤文質判事(総務)、柏木千秋判事(少年法)、加藤礼敏検事(矯正院法、現行の少年院法の前身)、大坪與一法務事務官(司法保護事業法、犯罪者予防更生法)に特命し、この作業にあたった。この作業の進行中、昭和23年2月、GHQの指示により、司法省は解体され、最高裁判所と現在の法務省の前身である法務庁が設置された。大臣官房保護課と行政局が合体して三つに分かれ、矯正総務局、少年矯正局、成人矯正局が生まれ、旧保護課時代から進められていた保護関係法規の改正に関しては、少年矯正局の所管事務となった。この時の少年矯正局長が後の初代法務省保護局長齊藤三郎であり、GHQとの折衝の中核を担うこととなったのである。連合国軍総司令部からは、参謀第二部公安部(Public Safety Department)内のプリズン・ブランチが更生保護法規の改正に関わり、プリズン・ブランチの長バーデット・G・ルイス(Burdett・G・Lewis)博士が保護観察制度導入の連合国軍側からの中心人物であったと伺える(齊藤 1999: 338-339)。

ルイス博士は、アメリカの保護観察制度をベースとした専従職員によるパロール・プロベーション制度の成立を思い描いており、ルイス博士を中心とするGHQ側の思惑と、既に全国に浸透している司法保護制度を活用しようとする司法省側の思惑とには、制度改革に対する意識のギャップがあったようである。昭和25年2月10日、司法省は、司法保護事業法改正草案をGHQに提出した。この草案は、犯罪者予防更生法の重要な内容である保護観察を全面的に実施しようとするものであり、保護観察を広く行うことは司法省が予めから、司法保護の運用の実績から希望していたところであり、且つ民間の保護事業家からも要望されていたところであった。しかしながら、司法省の草案は、刑事政策の一環として仮釈放と保護観察を関連づけたパロール制度に踏み込んだ制度設計ではなく、施設収容を避け、保護観察に回すプロベーション制度の採用にまでは進んでいないものであった(齊藤 1999: 340)。

上述のように、ルイス博士は米国の刑事政策の一環として仮釈放と保護観察を結びつけたパロール制度、施設に収容することを避け保護観察に回すプロベーション制度を導入し

ようとしていた。日本において実現したいとルイス博士が脳裏に描いていた構想は次のような内容である。法律の目的は、幼年、少年及び成年の犯罪乃至非行の発生を予防するための一切の活動の展開を促進助長することは、犯罪をした者の改善更生と共に重要であるとし、犯罪対策の本部として中央に成人・少年の2つの委員会を置き、成人委員会は委員長を総理大臣、副委員長を法務大臣として、これに数人の大臣と学識経験者が委員として加わるというものであった。この2つの中央委員会の下に、各地方に成人・少年二本立ての地方委員会を置き、その下に各府県の保護観察所を二本立てで置く仕組みであった(斉藤 1999: 344)。

しかしながら、ルイス博士の理想と現実のズレと、日本政府との相互の理解は困難であった。ルイス博士は、パロール・プロベーション制を日本に導入したいとの希望熱意が非常に強く、且つその構想が大きかった。日本政府内の刑事政策研究者の中にもその採用導入を主張する者があったため、強い反対はなかった。国情を異にする米国の理解を求め日本固有の司法保護の貴重なもの、殊に精神的なものを傷つけないで組み入れたいとの熱意が、なかなか米国側の理解を得るのに時間を要した。また、食糧不足で多数の餓死者の出る危険があった日本国内の実情から、日本政府側にはルイス構想は無理との考えもあった。また GHQ 内においてもルイス構想は大き過ぎるため、中央委員会は一本にし、大臣をはずして専門的な委員のみで組織させようとの意見が強くなっていった(斉藤 1999: 343-344)。

司法保護事業法改正草案は、ルイス博士との折衝の過程で現在の犯罪者予防更生法と名称・内容が変わった。ルイス博士が米国に休暇で帰国中に、彼の代理をした人々との折衝で、最大の隘路になっていた首相や閣僚を除くことの承認が得られ、犯罪者予防更生法の名称で国家に提案され成立したという。しかしながら、日本には、専従の国家公務員による保護観察という概念はなく、民間の司法保護委員による更生保護活動が実施されており、保護司として名称変更のうえ、戦後活躍することとなったのである(斉藤 1999: 343)。

日本政府側が提案した草案は、保護観察の担当者は司法保護委員とするとしており、日本政府はこれを当然のことと考えていた。しかしながら、ルイス博士は、保護観察は重要な責任のある職務であるから、国の有給常勤の職員に行わせるべきであるとし、これに反対であった。日本政府は、司法保護委員は、現に今も国から特定の地位と役割を定められて、無給で奉仕的に更生保護の公務に勤め成績を上げている人々と捉えていた。また、保護観察は全国各地で、そこにいる要保護者と、郷土の学校の先生、寺の住職といったような感覚で適度な接触を保ち、その日常の姿を見ながら行うべきことであるから、それには司法保護委員が最も適当であるし、少数の常勤職員だけでは保護観察を本当に遂行することは不可能とし、ルイス博士に幾度も説明していた。しかしながら、ルイス博士は、専任職員の増置に必要な予算を取るために、日本政府に必要な職員の職種別人員表を作成し提出するように求め、司法保護委員を不要にしようと考えていた(斉藤 1999: 345)¹³。

¹³ 専従の保護観察官の不足については、司法制度改革全体の流れから、思想犯を処遇する保護観察官が大量に解雇されたことも影響している。

一方、日本政府側は、専任職員の増置があれば司法保護委員は不要になる、という筋合のことは決してないけれども、専任職員の増員についても協力を求めることとして、必要職員の職種別人員表を作ってプリズン・ブランチに提出し、法律草案から「司法保護委員」は一旦削られることとなった(齊藤 1999: 345)。

昭和 24 年 3 月ルイス博士のそばにいたウィットモア中尉に齊藤三郎氏が法案の件を尋ねると、予算の確保は無理であったことが明らかになった。このため、佐藤三郎氏・佐藤藤佐刑政長官、小川太郎成人局長とで、3 月 19 日(土)にルイス博士に司法保護委員の復活を談判した。その 3 日後、連合国軍政府側の呼び出しに応じて、立法担当の大坪與一氏がルイス博士とウィットモア中尉と面会し、ウィットモア中尉から「保護観察が available でないときは.....」と書かれた鉛筆書きの横文字の紙片を渡されたという(齋藤 1999: 345)¹⁴。

大坪氏からその紙片を受け取った齊藤三郎氏は、その場で考えつつ、条文を書き上げた。その条文が、昭和 24 年 4 月 26 日に内閣に提出された法律第 124 号犯罪者予防更生法案第 19 条であり、「地方少年委員会及び地方成人委員会は、保護観察官で充分でないときは、司法保護委員をして、それぞれ、その指揮監督のもとに、その委員会の権限に属する事項に関する事務に従事させることができる(更生保護 50 年史編纂委員会 2000: 450)。」と、している。

昭和 24 年 4 月 28 日に実施された衆議院法務委員会における犯罪者予防更生法案の質疑において、予算に関する質問に対して、齊藤三郎氏は、「予算は総額で、たしか 9 箇月で 2 億円くらいだったと思います。職員の数は大体少年審判所と保護委員会の職員で、中央庁におきましては、法務庁の成人矯正局及び少年矯正局、検務局の恩赦に関係する職員がこれに統合されますので、専従の職員は 51 人の中央委員及び地方委員が新たに加わりまして、全部で 1,020 何人かであります。さような数で、予算は従来少年審判所あるいは司法保護委員で認められて来ましたものを 9 月分組み入れまして、総額で 2 億円ちょっとであり

¹⁴ 保護司制度の成立には、占領期の司法制度改革との関わりが深い。連合国最高司令官の法制・裁判制度に関する改革は、日本国民の精神を支配し続けてきた圧政的な法律および機関を一掃し、そうした法律違反によって拘留ないし保護観察されていた者を釈放することであり、占領直後数週間内に発せられた一連の SCAPIN において遂行された。1945 年 10 月 4 日の人権指令¹⁴は、日本政府に対して、政治的、市民的および宗教的な自由の法的制限を廃止することを求め、その法的適用により、何人も人種、国籍、信教または政治的信条を理由に、便宜が不平等に与えられたり、または不利に随ちいれられたりすることがないことになった。この人権指令により「保護および観察」のもとにおかれて、拘留・投獄された者、および思想、言論、宗教、政治的信念または集会法違反という理由だけで、その自由を制限されていた者をすべて釈放すべきことを命じていた。

この指令により、日本政府は、収監者 439 名、「予防拘禁」者 17 名、スパイ容疑者 39 名、そして投獄されていないが「保護および観察」のもとにおかれていた者 2026 名を釈放した¹⁴。人権指令は、司法省及び内務省の行政機構と人事にも影響を与えた。この指令は、日本政府に対して、司法省所轄の保護観察部局全てを廃止すること、及び、その執行につき告発された者すべてを、今後の公職から排除し追放することを求めた。この諸活動に関与した職員を罷免する命令に従って、政府は、1945 年 10 月 22 日に、保護観察部局の職員 977 名の罷免を報告し、さらに 1946 年 4 月 15 日には、司法省職員 1013 名の罷免を報告している(納谷 1996: 8-10)。

ます。なおとうていこの専従の職員だけでは、多数の退所者を保護監督することは不可能でありますので、条文にもございます通りに、司法保護委員というものを今回やはり使うことにいたしております。ただ、人選につきましては特段に留意するつもりであります。」と、答弁している(更生保護 50 年史編集委員会: 2000: 456)。こうして、犯罪者予防更生法(昭和 24 年法律第 142 号)は、昭和 24 年 5 月 23 日に制定、5 月 31 日に公布、昭和 24 年 7 月 1 日に施行された(大坪 1982: 2)。

第二次世界大戦後の保護観察制度の導入にあたっては、結果として、それまで全国で活動を実施してきた少年保護司という従前の民間人材が活用されることとなり、占領期の特殊性からメディアや審議会等を通じて国民からのコンセンサスを得るという民主的プロセスは踏まれることはなかった。ルイス博士にとって日本の保護観察制度の導入は、専従の国家公務員による保護観察に集約できず、パロール・プロベーションの本格的な制度導入に至らなかった点で失敗と捉えられるのかもしれない。一方、日本政府側にとっては、限られた社会資源と経済基盤の制約のなかで、日本の更生保護に欠かすことのできないボランティア精神による更生への従事という貴重な社会資源を保護司として残存することができ、政策決定は項を奏したといえる。

しかしながら、包括的な保護観察制度については、斉藤三郎は、後に犯罪対策には、ルイス構想のような大きな気構えが必要であり、事務官吏の短見として、千載一隅の機会を見逃したのではないかとその反省の意も示している。斉藤は、犯罪に陥った人に対し愛情とえい智をもってその更生を図る保護観察の一段の強化を望んでおり、犯罪を処理するための捜査・検察・裁判・執行・保護という犯罪をした人が通らねばならぬ一つの街道の運営について、その理想的な運営とは程遠いと述べている(斉藤 1999: 344)。

4. 因果関係の論証と本研究の残された課題

本研究においては、敗戦国日本が、GHQ 主導の司法改革にもかかわらず、アメリカのパロール・プロベーション制度を模した制度整備ではなく、保護観察と保護司の制度化に到ったのかについて、新制度論の理論を用いて説明することを目的とする。司法保護委員を踏襲した保護司の制度化は、戦後の困窮した我が国の国情における予算と人的配置の困難という構造的な要因を主たる理由として捉えられてきた。しかしながら、この従来の見方に対して、制度の理念的アプローチの側面に光を当て、史実を検証すると、当時の法務省官僚等による高尚な理念の実現という側面が浮かびあがる。

わが国の法務省官僚は、国情を異にする米国の理解を求め日本固有の司法保護の貴重なもの、殊に精神的なものを傷つけないで組みいれたいとの明確な理念を有していた。しかしながら、保護司の制度化の過程においては、日本の培われてきた民間の篤志家による犯罪者処遇の理念と制度の歴史的な文脈を、GHQ の改革者が理解することはなかった。そして、GHQ との交渉過程において、日本政府側は、敗戦国という立場を踏まえて、連合国

軍側に立つルイス博士のアメリカのパロール・プロベーション制度の導入を理想とする政策案を尊重しつつ、制度化に協力していった。結果として、予算や人員確保の困難から、GHQ側も、既存の司法保護委員制度を活かす以外にすべがなかったのである。このことが、既存の日本的な制度を温存させることになったと捉えられる。占領期の保護観察制度改革のプレッシャーのなかで、日本政府は、従前から日本にあった民間による司法保護委員の制度を残すことに成功した。

制度における理念的アプローチとしての「適切さの論理」による人間行動の解釈に関する見解に基づいて、法務省官僚の行動を分析すると、彼らは、日本固有の司法保護の貴重なもの、殊に精神的なものを傷つけないで組み入れたいという理念を、組織の構成員間における共通の価値として創造し維持していったと、解釈しうる。その結果、保護司の制度化の実現に到ったといえよう。今日においては、保護司は、ボランティアとして保護観察に携わる行動の「信用性」を無給でありながら、非常勤の国家公務員として法律上担保されており、行政委嘱ボランティアとして、保護観察に欠かせない人材となっている。しかしながら、政策決定過程においては、愛情と叡智と更生に寄り添う継続性そしてそこから産み出される熟練の対人援助技術といった「理念」や「規範」は、連合国軍には充分理解されてなかったようである。このため、国会での斉藤三郎による説明も、連合国軍への配慮から経済的な側面から専従の保護観察官の配置が充分でないときに、司法保護委員を活用するという、消極的なものに留まっている¹⁵。

一方、ルイス博士は、米国の制度では実現されていない国の主導による専門職としての保護観察官の全国規模の導入という理想を追求していた。しかしながら、このアイディアはGHQ側で共有されることはなく、現実の政策決定は、敗戦国の予算と人員確保の困難から既存の司法保護委員を活用するという極めて合理的な選択により、政策決定に到ったのである。このため、司法保護委員の文化的価値や規範を尊重した「アイディア」を連合国軍政府と日本政府が共有する政策決定には至らなかった。

報酬がなくとも地域において犯罪に陥った人の立ち直りを支えようというボランティア精神に富む文化的規範を備えた愛情あふれる保護司の精神・価値・伝統は、これまでの我が国の更生保護事業を支える基盤となってきた。近年、アジア諸国の行政に保護司制度が導入されつつあり、2014年7月には、日本更生保護協会の100周年事業として、国連アジア極東犯罪防止研修所との共催で、アジア保護司会議も開催されている。保護司について

¹⁵ 行政学において国家間(cross-national)比較を行うには、一般的には大きく2つの意義が認められている。1つは「有用性」であり、何らかの基準で「遅れている」「劣っている」あるいは「歪んでいる」と見なされる社会事象に身をおいている研究者が、通常は、「先進国」の「優れている」あるいは「正常な」制度や活動方法に現状の改善・改革のモデルを求める場合である。比較研究のもう1つの方法は、こうした直接的な「有用性」から距離を置いている場合であり、この関心も基本的には2つに分けられ、1つめは、比較による普遍的な行政原理の探求であり、2つめは、比較による違いの発見、類型差の析出、理論構築や検証が挙げられる(西尾・村松 1994: 110-112)。本研究の過程を上記の比較行政の観点からまとめると、連合国軍政府のルイス博士は、「先進国」である米国の「優れている」専従の保護観察官による保護観察制度をモデルとして日本の制度の改善に結び付けようとしていたと、捉えられる。

は、前述のようにその制度のあり方について様々な課題が指摘されている。それにもかかわらず、我が国の更生保護を支える制度の根幹に位置する人材として無給のボランティア制度がこれまで維持されてきたのは、戦後の政策決定に慣性が働き、歴史的経路依存を辿っていると捉えられる¹⁶。

本研究の残された課題は、アジアの諸外国で導入されている我が国の保護司制度について、その政策波及の過程においてどのように理念が変容していき、制度化していったかを明らかにすることである。アメリカのプロベーション制度の源流には、ボランティアの篤志家ジョン・オーガスタスの存在があり(法務省保護局 1988)、彼による保護観察の開始は、人道主義的な素朴な市民的発想によるものである(須々木 1995)。我が国の司法保護委員そして保護司の礎には、数々の篤志家の献身的な犯罪者更生への働きがある。しかしながら、前述のように、今日官民連携と謳われる行政委嘱ボランティア、なかでも保護司の仕組みは、制度の経済性、保護司の地域性・民間性(非権力制)として論じられる。経済性とは、民間の篤志家による奉仕活動であるため報酬を支払う必要がない点である。地域性・民間性は、その活動が効果的であり得ることの指摘であり、地域社会の事情に通じた人の指導監督・補導援護が効果的とされ、また、福祉的な活動であるため非権力的であることが望ましいとされる。一方、保護司の高齢化・名誉職化・非専門性は、疑問として投げかけられる課題となっている。刑事政策の最終的な責任の所在は国家の公権力にあり、公衆参加の範囲をどこまで広げるかは、国民国家の政策課題であり、国民には、国家の監視と協力が求められる(須々木 1995: 40-52)。行政委嘱ボランティアである保護司の制度化の過程は、国家の刑事政策に対する公権力の及ぶ範囲に対する認識と理念の形成、政治選択によるものである。今日の保護司活動の諸外国への広がりについては、単に法制度の普及の違いのみではなく、制度の根底にある更生への理念についても比較検討を要すると考えられよう。

おわりに

保護観察官や保護司の需要を産み出しているのは「犯罪」であり、各々の国において何が罰すべき犯罪であるかの構成要素は異なる。そこには、社会の眼差しが何を罪と捉え、処罰の対象とするかという社会規範の国家間の差異に左右される部分も大きい。そして、刑事政策を策定するうえで、地域社会でどのように犯罪者を受け入れるかの規範意識も政策決定に影響を及ぼすといえる。既存の地域における犯罪者の更生に携わる社会関係資本(ソーシャル・キャピタル)を如何に高めていくかが保護司制度を地域に根ざす重要な要素となる。そのためには、行政つまり保護観察官が地域の社会関係資本構築の調整機能のハブとなって力量を発揮することが求められ、個々人の保護観察官の色あいや個性によって、保

¹⁶ 歴史的経路依存性については、ポール・ピアソンによる *Politics in Time* を参照されたい。

護観察官と保護司の協働態勢も変容していくといえよう。このため、愛情を持って犯罪者処遇に携わる国家間の制度を超えた「アイディア」や態度の共有が、いつの時代にも保護司制度の諸外国への政策波及の成功には欠かせない普遍的な要素となるのではなかろうか。

引用・参考文献

英語文献

- Dolowitz, P. David, Rob Hume, Mike Nellis and Fiona O'Neill 2000. 'Policy transfer: a new framework of policy analysis', *Policy Transfer and British Social Policy – Learning from the USA?* Open University Press.
- Fitzpatrick, Jody et al. "A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future", *Public Administration Review*, November / December 2011.
- Hamai, Koichi *et al* 1995. *Probation Round the World*. Routledge.
- Koike, Osamu. 2014. "Reform of Human Rights Institutions in Japan", *Yokohama Law Review*. Vol. 22, No. 3, March: 77-88.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*: 78: 734-749.
- . 1989. *Rediscovering Institutions*. Collier Macmillan Publishers.
- Parsons, Craig 2007 *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time*. Princeton University Press (粕谷祐子監訳ポール・ピアソン『ポリティクス・イン・タイム』2010).
- Powell, W. and DiMaggio, P. 1991. 'Introduction' in W. Powell and P. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press: 1-40.
- Walker, Jack L. 1969. 'The Diffusion of Innovation among the American States', *The American Political Science Review*, Vol. 63, No.3: 880-899.

日本語文献

- 安形静男 「社会内処遇と保護司制度」『社会のなかの刑事司法と犯罪者』菊田幸一・西村春夫・宮澤節生 日本評論社: 549-558.
- 荒敬 2000. 「警察改革と治安政策」『GHQ 日本占領史 第15巻』監修 竹前栄治・中村隆英, 編集委員 天川晃・荒敬・竹前栄治・中村隆英・三和良一
- 伊藤修一郎 2002. 『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会.
- 岩村通世 1939. 「司法保護委員としての心得に就いて」『司法保護委員への期待』全日本司法保護事業連盟 松華堂印刷所: 1-21.
- 内山融 2005. 「政策アイディアの波及と制度—行政組織改革の日英比較を題材として—」『公共政策研究』第5巻: 119-129.
- 太田達也 2014. 『刑の一部執行猶予: 犯罪者の改善更生と再犯防止』

- 大坪與一 1982. 「犯罪者予防更生法の制定過程」『更生保護と犯罪予防』No.67, 11: 1-
- 加藤雅俊 2012. 『福祉国家再編の政治学的分析—オーストラリアを事例として—』
- 北澤信次 2003. 『犯罪者処遇の展開—保護観察を焦点として』
- 2007 「保護観察の展開」『社会のなかの刑事司法と犯罪者』菊田幸一・西村春夫・宮澤節生 日本評論社:
- 久保 貫 1995. 「協働態勢における保護観察官の専門性について」『更生保護と犯罪予防』No. 116. 3: 47-63.
- 2014 「《第 64 回》“社会を明るくする運動”に寄せて, 犯罪や非行を防止し, 立ち直りを支える地域のチカラ」『自由と正義』7月号: 77-80.
- 近藤康史 2007. 「比較政治学における「アイディアの政治」—政治変化と構成主義—」『年報政治学 2006-III 政治学の新潮流: 21 世紀の政治学へ向けて』日本政治学会.
- 斎藤三郎 1978. 「バーデット・ルイス」『更生保護史の人びと』更生保護法人日本更生保護協会: 163-173.
- 潮見俊隆 1975. 「日本の司法制度改革」『戦後改革 4 司法改革』東京社会科学研究所.
- 須々木圭一 1995. 『刑事政策論の解説』成文堂.
- 田中 大輔 2013. 「保護司のいま 保護司をめぐる現状と課題」『法律のひろば』6: 32-38.
- 中津 宏 1999. 「職業文化と保護観察官」『更生保護と犯罪予防』No.134. 9
- 納谷^{なや}廣美 1996. 「法制・司法制度の改革」『GHQ 日本占領史 第 14 卷』監修 竹前栄治・中村隆英, 編集委員 天川 晃・荒 敬・竹前栄治・中村隆英・三和良一
- 西尾 勝 2006. 『行政学[新版]』有斐閣.
- 西岡 晋 2014. 「政策研究に「時間呼び戻す」—政策発展論の鉅脈—」『季刊行政管理研究』3. No.145.
- 日本更生保護学会 2013 「日本更生保護学会ラウンドテーブルディスカッション 5 保護司活動の基盤」『更生保護学研究』第 2 号: 58-64.
- 日本更生保護協会 1999. 『更生保護制度施行 50 周年記念 更生保護史の人びと』更生保護法人 日本更生保護協会.
- 法務省保護局 1988. 『ジョン・オーガスタス—最初の保護司—』保護資料第 24 号.
- 穂積重遠 1939. 「刑事政策と司法保護」『司法保護委員への期待』全日本司法保護事業連盟 松華堂印刷所: 49-80.
- 李斌 1967. 『アメリカの成年プロベーション概要』敬文堂.
- 森山武一郎 1939. 「司法保護事業法に就て」『司法保護委員への期待』全日本司法保護事業連盟 松華堂印刷所: 23-48.
- 山田憲児 1983. 「更生保護の歴史」法務省保護局編『月刊更生保護』34 卷 4 号: 46-52.

ウェブサイトダウンロード資料

American Probation and Parole Association

http://www.appa-net.org/eweb/Resources/PPPSW_2013/history.htm

首相官邸 2015. 『「世界一安全な日本」創造戦略について』

内閣府 2013. 『再犯防止対策に関する特別世論調査』

<http://survey.gov-online.go.jp/tokubetu/h25/h25-saihan.pdf>

法務省 「保護観察官の意識に関する調査」の結果 更生保護のあり方を考える有識者会議
(第9回) 平成18年2月20日(月)

<http://www.moj.go.jp/content/000010026.pdf>