

# 占領期日本のNPO

## —「主体性」と「GHQ」— (上)

秋葉 武\*

本稿の目的は、日本のNPOの源流を、占領期日本における市民活動の展開に求め、NPOの歴史的研究に新しい示唆をもたらすことを意図している。従来、市民活動団体、いわゆる狭義のNPOの歴史的研究およびその関連研究はもっぱら1960年代以降に焦点を当て、「個人」の主体性に基づいた非営利活動や組織は1960年代以降に登場してきたという言説空間が形成されつつある。それに対して、本稿では「昭和20年代（1940年代後半～1950年代前半）」、とりわけ占領期に繰り広げられたいくつかのボランティア活動を分析することで、1960年代の以前と以後との連関性の手がかりを得ようとした。また、日本に「民主主義」を定着させようとしていたGHQが、日本のNPOの生成にいかなる影響を及ぼしたかについて具体的に焦点を当てた。GHQに支援されて設立された「社会福祉NPO」にボランティアリズムを見出すことは困難といえる。

キーワード：社会運動、主体性、GHQ、官製NPO

### 目次

はじめに

#### 1. 敗戦直後の社会状況と新たな価値観の模索

- (1) 焦土における社会運動
- (2) GHQの改革と主体性の模索

#### 2. 欧米系NGOの出現と再興

- (1) アメリカNGOによる人道支援
- (2) 欧米系NGOの再興

#### 3. 社会福祉NPOの設立と国家への包摂

- (1) GHQ主導による「社会福祉3原則」の制定とボランティア (volunteer)
- (2) 厚生省による「官製NPO」の設立——共同募金会の誕生——
- (3) 社会福祉協議会の設立  
(以下44巻2号掲載予定)

#### 4. 青年運動の勃興とボランティアリズム

- (1) 「青年団」の復活

(2) 寒河江善秋

(3) GHQ・IFEL (青少年指導者講習会) によるグループワークの衝撃

(4) 日本青年団協議会の発足

おわりに

### はじめに

市民活動団体、いわゆる狭義のNPOの歴史的研究およびその関連研究はもっぱら「1960年代以降」に焦点を当ててきた。研究者のみならず実践者の間においても、「個人」の主体性に基づいた非営利活動や組織は1960年代以降に登場してきたという言説空間が形成されつつある。

例えば、日本の多くの市民活動リーダーが研

\* 立命館大学産業社会学部准教授

究に参加し、NPO 法成立にも影響を及ぼした1994年のNIRA 研究報告書『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』においては、戦後の市民活動を以下のような文脈で捉えている。すなわち、市民公益活動は1960年代後半によく「一定の潮流として」日本社会に登場したとする（山岡，1994，12頁）。また、「市民運動」に関する研究でも同様の傾向がみられる。1965年に始まった反戦運動グループ「ベ平連（ベトナムに平和を！市民連合）」については多くの研究者が取り上げているし、「市民運動の元祖」として認知されている（秋葉，2007a；同2007b；小田，1995，7頁参照<sup>1)</sup>。

さらに、市民活動団体を活動分野別で論じる際にも、「1960年代」は意味を持つ。例えば、国際協力分野において1960年に日本キリスト教海外医療協力会（JOCS: Japan Overseas Christian Medical Cooperative Service）が設立され、NGO の先駆的存在として認知されつつある。また、民間ボランティア団体の働きかけによって、国際協力 NGO と関係の深い「青年海外協力隊」も政府の一機関として1965年に設立されている。1960年代は市民活動研究にとって重要な意味を持つといえよう。

それでは、戦争を含む1950年代以前のそれはどのように論じられてきたのだろうか。上述のNIRA 研究報告書では50年代以前について、新しい市民公益活動の芽を見ることができものの、未成熟な市民社会のなかでは順調に発展せず、「結局は市民的な基盤を確立することができないままに行政的な枠組みの中で制度化され、市民の役割はその多くが要求・反対運動にとどま」（山岡，1994，12頁）だったとする。これが代表的な言説といえる。

ただし、1960年代以降に活躍する市民活動の

リーダーには昭和20年代（1940年代後半～50年代前半）の活動で大きな役割を果たしていた人物が存在し、その活動は明らかに「連続」している。しかし、「昭和20年代」と「1960年代以後」の市民活動の連関性についての先行研究は限定的であり、その研究も「進歩的文化人」の理想主義的平和論<sup>2)</sup> の文脈で語られる傾向にあった<sup>3)</sup>。その文脈で論じることが困難な活動は必然的に看過される傾向にあった。

そこで、本稿ではこうした見過ごされた活動にも焦点を当てるため、次のようなアプローチをすることとした。第1に、戦後期の活動を学際的な視点によって、「NPO」といった組織特性や、「市民活動」といった概念で捉え直そうとした。従来看過された活動は、「社会福祉」「社会教育」といった既存の学問体系の枠内でのみ論じられる傾向にあった。そのため、1960年代以降の市民活動としての連関性が明らかになっておらず、総合的な把握が困難であったからだ。

第2に、活動を取り巻く外部環境との連関性に焦点を当てた。50年代以前、とりわけ敗戦から約7年間、日本はGHQ による間接統治下にあった。GHQ は日本がポツダム宣言を受諾した1945年（昭和20年）から1952年（昭和27年）4月28日の日本国との平和条約発効までおよそ6年9ヶ月の間、日本占領に当たる連合国軍（最大43万人）を統括し、日本の間接統治権を与えられた。GHQ はボランティア活動を、日本に「民主主義」を定着させる一手法として定着させようとしていた。この意図が日本の市民活動の生成に具体的にどのような影響を及ぼしたかについて、従来論じられることはほとんどなかった。

本研究の目的は、この2つのアプローチによ

って1960年代以降の市民活動の展開の源流を探ることを意図している。占領期日本の市民活動、併せてそれを取り巻く内部環境、外部環境を論じ、今後の課題提起を試みることにする。

## 1. 敗戦直後の社会状況と新しい価値観の模索

### (1) 焦土における社会運動

太平洋戦争、そして1937年の盧溝橋事件から始まる大東亜戦争<sup>4)</sup>は、日本にとって単なる戦争ではなく、文字通り「総力戦」であり、結果は敗戦だった。国富の大部分を喪失させ、国内外で多くの人命を失う「悲惨な」戦争であった。アジア各地で約2,000万人の死者を出し、日本国内で約300万人が亡くなり、約1,500万人が家を消失したといわれる（雨宮，2008，30頁参照）。京都、奈良などの一部を除き、ほとんどの都市は廃墟と化し、広島・長崎は原爆投下によって「地獄図絵のようにのたうち廻っていた」（健青運動15年史編纂委員会編，1964，11頁）。そして、「親を失った孤児、たのみとする父、夫、子を失った遺族——こういった悲劇は日本全土をおおっていた」（同）。

敗戦直後、日本国内（内地）では「食糧危機」、国外（外地）では「引き揚げ」が大きなテーマとなった。政府の食糧配給は戦争末期より更に悪化し、食糧危機打開に打つ手はなく、栄養失調で死亡する者もいた。敗戦後の45年秋には、「46年春には1千万人近くが餓死する」ということがリアリティを持って語られ、敗戦後約2年間は深刻な食糧危機に陥った。

食糧危機やハイパーインフレに対応して、様々な社会運動が繰り広げられた。代表的なそれが賃金労働者の生活向上を目指す労働運動である。総力戦体制下で弾圧された労働運動のリ

ーダー達が敗戦後復帰し、敗戦時にゼロだった「労働組合」はGHQの奨励もあって次々と誕生する。46年6月には全国で約12,000組合、368万人の加入者を抱え、労働者の組織率は39.5%にまで至った。草創期の組合の最大の目的は食糧確保と賃金引き上げであり、46年5月の戦後初のメーデーには約200万人が参加した。労働組合はその後、外部環境の変化でGHQおよび政府から活動を制限される、といった経験をしながらか社会的に定着していく。リーダーが「戦前派」から「戦中派」に引き継がれるなかで、「労働者の権利」のみならず、反核平和運動など様々な社会的な運動に取り組むようになり、戦後数十年に渡って社会運動における最大のアクターとなっていくのである。

また、家庭の主婦を主な構成員とする消費者運動も興隆する。物資が不足し、不当表示の商品が流通するなか、「しゃもじ」と「エプロン」を旗頭とする主婦連合会（主婦連）が1948年に結成され、商品の品質向上や価格抑制に大きな役割を果たすことになる。

さらに、都市部を中心に協同組合運動も再興される。45年11月に「日本協同組合同盟」が結成され、構成員は戦前から農村で産業組合や、都市で消費組合を組織していた社会運動家や知識人で、「協同組合主義者」と呼ばれていた（石見，2007，26-29頁）。彼らの一部は戦前消費組合、生協を組織した。その組織原理は、消費者が自ら出資して組合員となり、商品（消費財）を購入し、運営にも参加する、「出資・利用・運営」という三位一体のそれであり、労働者の生活安定という社会運動としてのモメントを持っていた。しかし、敗戦による混乱でほとんどの生協が解散に追い込まれた。

敗戦後新たに勃興した消費組合は、配給制度

下において法的基盤を持たず、流通制度から排除されていた<sup>5)</sup>。そのため、日本協同組合同盟は政府にロビイングを行い、その結果1948年に消費生活協同組合法が成立する。これをきっかけに、生協が全国で続々と結成されていった。

こうしたなか、戦後も存続していた「灘生協」「神戸生協」（後に合併。現在の「コープこうべ」）が再建される<sup>6)</sup>。両生協は戦前、組合員が自主的に生活文化運動を行う「家庭会」というグループを基盤として発展してきた。また、キリスト教社会主義者である賀川豊彦（1888-1960）<sup>7)</sup>の影響を受けていた。賀川は「戦前派」の代表的な社会運動家であり、戦後結成された日本協同組合同盟の会長も務めていた。戦後、灘生協には大正デモクラシーに影響を受けた永谷晴子<sup>8)</sup>といったクリスチャンが参加し、「家庭会」の復興と共に組織は発展していく。両生協をはじめとする生協は戦後の消費者運動領域で、大きな役割を果たしていくことになる。

他方、引き揚げに関して、敗戦時に日本国外に一般市民約360万人、軍人、軍属300万人が留まっていた。45年8月下旬から10月までに390万人が帰国したものの、多くの同胞が海外に取り残された。特に旧満州は悲惨であった（保阪、2007、287-290頁）。ソ連は8月8日、日ソ中立条約を破棄して満州を占領した。敗戦時の混乱で、約100万人の民間日本人は独力で帰国しなければならなかった。とりわけソ連との国境地帯に取り残された満州開拓移民は多数が死亡し<sup>9)</sup>、後述する「満蒙開拓青少年義勇軍」は昭和史の一大悲劇ともいわれる。命からがらで帰国した多くの引揚者は、国内で居住地がなくその後の生活は困難を極め、都市スラムに流入していった<sup>10)</sup>。

また、ソ連による約60万人にのぼる日本軍兵

士のシベリア強制抑留は、占領軍による厳しい報道規制とこれに対応した新聞社の自己規制で報道は極めて少なかった。しかし、52年の占領終結と前後して、次第に実態が明らかとなり、後年「歴史的な惨劇」として記憶されることになる（中村、2005）。

戦時中の価値観と権威は崩壊し、日本はいわば「モラルの焦土」（小熊、2002）と化していた。「どんなに立派な人格者といわれる人でも、闇の米をくわなければ餓死するしかないような時代であった」（寒河江、1959、15頁）。貧困と悲劇が日本を覆いつくしていたのである。

モラルの焦土においては、様々な思想や価値観が模索された。最もブームとなったのは共産主義思想である。1920年代に一部の労働者、知識人、学生から支持されたマルクス主義（竹内、2007、32-40頁）は、その後敗戦まで危険思想として弾圧されていた。敗戦後の圧倒的な貧困という状況下で、貧困からの解放を「階級闘争」という明解な手法で達成するというイデオロギーは、戦前以上に幅広い国民を魅了し、労働運動をはじめとする大衆運動に大きな影響を与え、社会党や共産党の共同戦線を目指す「人民戦線」への期待が起きた程であった（雨宮、2008、116-117頁）。

なお、上述したようにマルクス主義と一線を画した「協同組合主義」も模索された。協同組合主義は資本主義でも共産主義でもない相互扶助の原理で、民主的で階級闘争のない社会を実現しようとするイデオロギーであるが、広範な社会的支持を得ることはなかった。

## (2) GHQの改革と「主体性」の模索

敗戦、それに加えて日本を占領した連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）による7年間の間

接統治は、日本人の価値観に大きな影響を及ぼしたといわれる。GHQは占領前期に日本の「民主化」と「非軍事化」を目標とした。日本政府はGHQの指令下で、婦人参政権と労働組合結成の奨励、教育改革、財閥の解体、農地解放などを次々と実施していった。

さて、政府は戦後改革の一環として、1946年3月、GHQの作成した新憲法案を、大日本帝国憲法に代わる草案として提起する。第9条の「戦争放棄」を含む「日本国憲法」の登場である。厭戦気分の強い国民の多くは、新憲法を受容する。また、47年5月新憲法が施行されると、各新聞の社説はいっせいに歓迎を表明している。新憲法を「積極的な世界政治理想への先駆」と唱えたのである（小熊，2002，165頁）。

ただし、急進的な改革には多くの矛盾が存在していた。政界では戦時中、「反米」を掲げていた保守政治家が続々と「親米」に転向し、新憲法を容認していた。彼らは新憲法の内容そのものよりも様々な利害のなかでそれを受容する。当時、マルクス主義ブームのなかで天皇制打倒を唱える日本共産党が急速に勢力を伸ばしていた。保守政治家は「象徴天皇制」を認めた憲法第1条によって、天皇制廃止の恐れがなくなると判断した（同，160-161頁）。加えて、新憲法の容認は保守政治家たちの「生き残り策」でもあった。政治家の多くが公職追放され、保守政権は危機に陥っていた。新憲法という大胆な改革案を国民に提示することが、彼らが国民から支持を回復して権力に留まる最後の機会ともいえた（同，161頁<sup>11)</sup>）のである。

教育界も同様であった。大東亜共栄圏を賛美し、「昨日まで「鬼畜米英」や天皇崇拝を説いていた教師が、突然にアメリカと民主主義を賛美するという形態で現れた」（同，355頁<sup>12)</sup>）。例

えば、4-(2)で詳しく述べるように、満州開拓で大きな役割を果たす青少年の「満蒙開拓青少年義勇軍」への送出は、全国各地の多数の教員の積極的な協力があって初めて達成可能となった<sup>13)</sup>。そして、かつて青少年に戦争のヒロイズムを唱導していた教師は、帰国して故郷に戻った彼らに冷ややかな視線を浴びせたのである。

知識人の世界も似た傾向があった。彼らの多くは戦時中、軍部の台頭のなかで戦争賛美に加担していた<sup>14)</sup>。「国体」や「皇道」という言葉を「お守り」にしていた彼らは、敗戦後、一転して「民主」「自由」「デモクラシー」等の新たな「お守り」を濫用し始めたのである（同，729頁参照）。

このような価値観の倒錯のなかで、自己嫌悪や悔恨を抱いた一部の知識人は、論壇で積極的に発言するようになった。例えば文学界では、戦時下では「思想」を身体感覚で捉えていなかったという批判と反省から、「実感」が大きなテーマとなった。それは、「自分というものを最後のよりどころとし、「実感」を大事にしようではないか、そして「実感」で納得することをそのまま戦後の新しい現実を生かしてゆこうではないか」（寒河江，1959，14頁，傍点筆者）という主張であった<sup>15)</sup>。「実感」という用語には「自分の意思・判断で行動する態度」という意の「主体性」というモメントが含まれている（同，13-14頁参照）。

この「主体性」という視点から、占領下の日本で新憲法に異議を唱えた数少ない理想主義的な知識人が、当時東京大学の初代総長だった政治学者・南原繁<sup>16)</sup>である。貴族院議員でもある南原は議会で自衛権を「普遍的な原理」だと主張し<sup>17)</sup>、国民的自立性を根幹に据えて、「血と汗の犠牲」を払って世界平和に貢献しようと

主張した（米原，2007，236頁）。そして、彼は「主体性」を問題とした。十分な討議を経ないまま、占領軍の権威と既成事実流されて改正を行なうという、安易な政治姿勢を批判した（小熊，2002，171頁）。新憲法の制定手段はあまりに拙速であり、「上から押しつけた」と捉えたからだ。

しかし、占領下で米国との協調を重視する政府は、新憲法への異議を許さなかった。新憲法は「主体性」という課題を残したまま、46年11月公布され、47年5月施行されたのである。また、南原らは理想主義の延長線上に、9条を尊重する「護憲」へと転換していく。成立した以上、憲法を遵守すべしという彼らは、やがて市民運動の一つの源流となる「戦後革新」を形成していくのである（米原，2007，251頁参照）。

占領軍は日本政府にとって治外法権的な存在だった。軍による検閲は徹底しており、彼らに日本の警察は手を出せなかった（小熊，2002，274頁<sup>18</sup>）。そして、占領は日本の社会運動にも大きな影響を与え、市民活動家の戦後思想に「受容」と「反発」という形で、影響を及ぼしていく。

## 2. 欧米系 NGO の出現と再興

前章で述べたように、「食糧危機」や在留邦人の「引き揚げ」が大きな社会的課題となっており、社会サービスの需要は膨大に存在した。しかし、当時の日本政府はそのニーズにわずかしか対応できなかった。こうしたなか、民間非営利組織が一定の役割を果たした。

ただし、日本の「民主化」を目指す GHQ は旧来の民間非営利組織の復活に警戒感を隠さなかった。「戦時中、日本政府は、宗教団体や民

間の福祉団体、教育団体を「公私一体、の名の下に管理し、戦争遂行のための「総動員体制、をとった」（早瀬，2000，201頁）。GHQ は政府による民間非営利組織の「下請け化」を問題視していたのである。そのため、例えば社会福祉領域では「公私分離の原則」が導入され、民間福祉団体への行政からの補助・助成は完全に禁じられた（3-2参照）。

この原則が制定された背景には、国家と民間の役割、責任を明確化すると共に、民間の持つ主体性と独自性を尊重し、民主主義的多元国家（社会）の機能を担保するという GHQ の意図が含まれている（岡本，2004，135頁参照）。日本において、国家から自立した健全なボランティアの発達を期待したのである（早瀬，2000，201頁）。占領下にあるという状況から、NPO・NGO の活動もアメリカを筆頭とする戦勝国の影響を強く受けていた。

本章ではこの点について具体的にみていくこととする。

### (1) アメリカ NGO による人道支援

日本の民間非営利組織に触れる前に、アメリカの民間組織の「対日進出」をみておこう。現在の言説でいえば、国際協力 NGO が日本への復興支援を開始したのである。1946年、アメリカから民間援助として「LARA 物資」が日本に送られた。45年9月、浅野七之助（1894-1922）を始めとする在米日系人らは、食料品、衣類といった生活必需品を集めて、戦災難民救済運動を開始する（盛岡市 HP <http://www.city.morioka.iwate.jp> 2007/09/12閲覧）。後に、LARA（Licensed Agency for Relief Asia）へと発展し、52年の日本独立までの期間に、約17,000トンの支援を行った。

また1948年、CAREは生活物資の提供を開始した。CAREはアメリカで45年11月、ヨーロッパ支援のために結成された民間NGOである。ヨーロッパ復興の目処がたったことから、名称をThe Cooperative for American Remittance to EuropeからThe Cooperative for American Relief Everywhereに変更して、48年に横浜に事務所を設置した。東京、広島、長崎等の被災地へ食糧、衣類の入った「ケア・パッケージ」を送った。また、緊急支援のみならず、経済的自立のための医療器具、大工用具、農作物種子、農具といった資材や道具を送ることで日本人の生活自立を支援した（ケアジャパン HP <http://www.careintjp.org/> 2007/09/12閲覧）。

49年からCAREは、全国の小学校の学童を対象に食糧支援の一環として学校給食用の脱脂粉乳を供給した。特に、この活動によってCAREは日本人に認知されていった。CAREは日本が復興の兆しをみせた1955年、活動を終了した<sup>19)</sup>。

## (2) 欧米系NGOの再興

同時期に、GHQは社会教育領域で戦前から日本で活動していた組織のうち、欧米にルーツを持つ青少年団体を「民主的団体」として復活させた。「日本YMCA」「日本YWCA」「ボーイスカウト」「ガールスカウト」などが該当し、日本YMCAがその代表格といえよう。

GHQの民間情報教育局CIE(Civil Information and Education Section)の担当官として45年10月に赴任したラッセル・L・ダーギンは、戦前1919年から20年以上に渡って「日本YMCA同盟」の主事を務めた親日家でもあった(田中, 1994a, 104頁)。青少年問題の担当官ダーギンの下で、46年から47年にかけて「民主

的団体」が復活し(田中, 1994b, 87頁)、YMCAは46年、緊急全国主事会を開催し、中央常務委員会で「復興3ヶ年計画」を確認した。47年3月には第21回日本YMCA大会を開催し、活動を再開した(田中, 1994a, 104頁)。

また、戦時下日本政府に統制されていた「日本YWCA」も、早くからダーギンと非公式の懇談を持った。46年3月には機関紙『女性新聞』を発刊し、翌4月中央委員会を開催して活動を再開した。また戦時中、解散を余儀なくされた「ボーイスカウト」は46年4月にダーギンと再建の協議を開始し、同年12月ダーギンは活動の再開を許可した<sup>20)</sup>。47年5月に臨時中央事務局を設置し、機関誌『ジャンボリー』を発刊した。さらに、神宮外苑で再建記念ラリーとキャンプファイアを行い、活動を再開していった。49年2月に「ボーイスカウト日本連盟」として財団法人化を果たした。そして戦前、「日本女子補導団」の名称で活動し、42年に解散していた「ガールスカウト」も復活する。47年、日本ガールスカウト中央準備委員会が設立され、48年、IFELのプログラム(次章参照)として「ガールスカウト指導者養成講習会」が全国各地で開催されたこともあって、49年「ガールスカウト日本連盟」が発足し、52年社団法人化する(同, 104頁)。

ボーイスカウト日本連盟が50年に国際事務局に再登録しているように、これら民間NGOは、52年に講和条約で国際社会に復帰する日本政府に先駆けて、国際復帰を果たしたのである(同参照)。

さらに、欧米に起源を持つ様々な運動が展開される。1947年京都少年保護学生連盟の発足に端を発して、アメリカ発の「BBS(Big Brothers and Sisters)運動」が始まった(渡

辺, 2006)。学生や勤労青年を主な担い手として、戦災孤児や非行少年の兄や姉の役割を担った。また、占領終結と前後する52年、子ども会の指導などを行う VYS (Voluntary Youth Social Worker's) 運動も始まった(石川, 2007, 72頁)。

### 3. 社会福祉 NPO の再編と国家への包摂

膨大なニーズは社会福祉領域も同様である。それに対応する政府の機能は弱体化しており、戦前から私設で展開されてきた財団法人等の NPO に期待が集まった。これら組織は戦前、皇室の下賜金や財閥の寄付金等をベースに運営されてきた(今田, 2007参照)が、戦後資金不足に陥り、多くが解散に追い込まれた。『共同募金年報 昭和22年版』は下記のように述べている。

私設社会事業には長い間の伝統で公営の社会事業では到底期待できない独特の良さもあって、私設社会事業に対する期待は益々増大して来たのである。その急速なる増加充実こそは、瞬時もゆるがせにできない緊要なる問題となった。／然るに戦前全国に6700余あった私設社会事業施設は、戦後3050に激減し、しかもその大半が戦災により致命的損害を受け、加うるに昨今の対象者の極度の貧困は施設自体の負担の加重を来しつつあるのである。これが反面インフレによる物価の驚くべき騰貴、物資の入手難、人件費の増嵩等により、私設社会事業施設は概ね深刻な打撃に陥り、増加充実は愚か、その維持復旧さえも不可能な実情に至った。(中央共同募金会, 1997, 5頁, 傍点筆者)

他方、障害者の当事者団体のなかで、比較的

1947年	全日本聾啞連盟 設立
1948年	日本盲人会連合 設立 日本肢体不自由児協会 設立 日本患者同盟(結核患者のグループ) 設立
1949年	日本精神薄弱者愛護協会 再建
1950年	全国鉄傷痍者団体連合会(鉄道での公務傷痍者のグループ) 設立
1951年	全国ハンセン氏病患者協議会 設立

図表1 占領期における障害者関係団体の設立  
出所：丸山, 1998, 91頁を筆者が加筆修正

障害者数や疾病者の多い組織が設立されていった。全日本聾啞連盟(1947年)がまず設立された。また、48年に日本の障害者福祉関係者に知られていたヘレン・ケラー(Helen Keller; 1880-1968)が再来日<sup>21)</sup>して日本各地を巡回した。これが刺激となって同年、日本盲人会連合が設立された(丸山, 1998, 9, 90-92頁)。

日本の社会福祉 NPO にとって占領期は激動の時期であった。文脈はやや異なるものの山口(2000)の言葉を借りるならば、「民間社会事業組織の再編」が起きたといえる。本章ではそれを具体的にみていきたい。

#### (1) GHQ 主導による「社会福祉の三原則」の制定とボランティア(volunteer)

社会福祉 NPO を取り巻く外部環境は大きく変わった。その一つが社会福祉政策における「社会福祉の三原則」の導入である。「ニューデューラー」の多かった GHQ の社会福祉の担当者の指導によって、日本政府はそれまで日本社会に理念として存在しなかった「社会福祉の三原則」(①無差別主義 ②国家責任による社会保障 ③公私分離の原則)の導入である。なお、同原則②は憲法25条、③は憲法89条にも明文化された。彼らは本国でも実現していなかった先駆的な福祉政策の導入を日本で試みた(石

田, 1984, 45頁) ののである。

第2次世界大戦以前、日本政府の福祉政策はパターンリズム (paternalism = 父権主義) の影響下にあった (安立, 1998, 83-84頁)。治安維持を担当した内務省, そこから独立した厚生省の政策は, 昭和期において良質な兵力と戦時労働力の育成を主たる目的とした「社会事業」であった。また官僚は国民を父親のように指導しなければならないという, 強い倫理観, 責任感を持っていた (同, 84頁) といわれる。

占領期にGHQは以下のような認知をしていた。日本における戦前のファシズム勃興の一因として、「社会福祉」という概念の不在がある, と。つまり, 戦前の日本においては国民の貧困, 社会問題に対して政府が的確な政策を打ち出せず, そのことが軍部の暴走, ファシズムの台頭の一因となった。そこで, GHQは戦前の恩恵的な要素の強い「社会事業」に代わって, こうした社会問題を平和的に解決する「社会福祉」が日本に定着していくことは日本の民主化に貢献すると考えた (同, 83頁)。

GHQの想定した社会福祉のアクターは, アメリカ本国のコミュニティ・オーガニゼーション (Community Organization)<sup>22)</sup> が想定されている。つまり, 慈善組織運動 (Charity Organization Movement) を源流とし, 「共同募金運動 (Community Chest Movement)」, 社会福祉協議会 (Social Welfare Council) に代表される, 政府から運営面, 財政面において独立して, 自発的 (voluntary) に発展してきた組織を指す。

社会福祉を定着させるには, ①政府 (government) ②民間非営利組織 という2つの異なるアクターによる二元的なアプローチが必要という前提をGHQは持っていた。しか

し, アメリカ社会と異なり, 「公私一体」という一元的な世界観に慣れ親しんできた日本社会は「この二元的世界観は理解できなかった」と早瀬 (2000, 203頁) は述べている。とりわけ, 戦前から社会事業に関わってきた人々は敗戦当時, 40代以上の「戦前派」の世代であり, 彼らが公共領域において政府と区別される, 自発的 (voluntary) 領域の存在を理解するのは困難だったといえる。

さて, GHQは戦前から全国的なネットワークを持っていた日本赤十字社に着目し, 全国で“volunteer”という概念の普及を試みる。アメリカの赤十字社には, 赤十字の理念の下, 各地で活動に参加する多数のボランティアが組織され, 社会的に成果を挙げていた。GHQは日本において, この再現を意図したのである。しかし, 「公私分離」という二元的世界観を持たない日本において, volunteerという概念に相当する訳語はなかった。そこで, 日本赤十字社は「奉仕」という用語を適用することとし, この用語の普及に努めた。他方, “volunteer”という用語の内包するモメント, つまり「民間性」「自発性」という要素は捨象されていった。また, この普及活動がきっかけとなって1948年から全国各地で「赤十字奉仕団」が結成されている<sup>23)</sup>。

輸入された社会福祉という概念<sup>24)</sup>, および同原則は当初持っていた民主主義の促進という理念から離れ, 次節で取り扱うように急速に「日本化」していくことになる。

## (2)厚生省による「官製NPO」の設立——共同募金会の誕生——

GHQ主導の下で, 政府は「社会事業から社会福祉へ」という政策の転換をいった。しか

し、厚生省は戦前からのパターンリズムの影響下にある官僚によって主導されている（安立、1998、85頁）こともあって、輸入された「社会福祉」という概念を理解し得なかった。

また、「公私分離の原則」は社会福祉に関して「公（政府）の支配に属さない」これら民間福祉組織に対する公的助成を全面的に禁止しており、組織はさらに危機に陥った。GHQは救済措置として、政府を直接介さずに民間福祉組織の救済を目的とした「共同募金」の実施を厚生省に示唆した。つまり、アメリカの民間の共同募金運動である「コミュニティ・チェスト」の導入をアドバイスし、同時に「公私分離の原則」に基づいて当然、行政職員の関与や行政の事業には配分しないことも要求した。こうして導入された共同募金会は、内実を大きく変容させ、アメリカとは似て非なる制度が形成されることになる。

厚生省は1947年、同胞援護運動から発展した「国民たすけあい運動」の一環として「共同募金」を開始する。現在の社会福祉法人中央共同募金会の前身といえる「社会事業共同募金中央委員会」（高松宮総裁）が組織され、委員会メンバーは当時の各界代表を網羅する構成になった。ただし、GHQは既に述べたように、「共同募金運動は民間の運動であるべき」という主張をしていたため、厚生省は建前上、事務局機能を省内に置かず、民間の日本社会事業協会に置いた（中央共同募金会、1997、6-7頁）。共同募金会は、

「自発的な国民運動」として「地域の総合計画」を策定し「社会全体がその希求する福祉を確保し享受すること」を目的としていても、福祉関係者のほとんどが共同募金運動をコミュニティ・オーガ

ニゼーションの一環として理解・認識していたわけではないのは事実であり、まして一般国民は、単なる社会事業への寄付という行為として理解していたに過ぎない。（山口、2000、23頁）

当時の日本の地域社会に「社会福祉」という概念を理解する風土はほとんど存在しなかった。結果的に、厚生省主導による募金組織として定着していく。西山（2005、50-51頁）は「政府は、国民の自発的参加という、一見、民主的な衣を着た共同募金を通して、民間活動団体を管理統制下においた」と指摘している。共同募金会は日本独自の「官製NPO」という、戦後の福祉のアクターの先駆け的な存在となった。

行政による管理統制は当然ながら、共同募金会の組織マネジメントに大きな影響を及ぼすことになる。上述したように日本の共同募金運動において「自発性」は建前の要素が強い。共同募金は行政機関というステークホルダー（stakeholder）からの強いコントロールをむしろ積極的に受容し、行政組織の持つネットワークを活用することで、以後全国の都道府県、市区町村といった行政区単位に組織化され、成長を遂げていく。

例えば、共同募金会は資金調達、つまり寄付集めにおいて通常の民間非営利団体の寄付集めとは異なるシステムを採用した。自らの組織のマンパワーを積極的に活用するのではなく、行政の傘下に位置する町内会自治会を活用した「戸別募金」である。この寄付行為は寄付者の「自発性」という側面と共に、町内会自治会単位で行われることによる「強制感や威圧感」（永田、1999）によって成り立つ側面を持つ（秋葉、2002、31頁）。共同募金会はこうした地域社会の古い慣習を活用することで、低廉な管理

費用で、多額かつ安定的財源を確保することに成功した<sup>25)</sup>。その後、地域社会の有力なアクターとして発展していく。

### (3)社会福祉協議会の設立

また、占領後期の1951年、共同募金会の「車の両輪」に例えられる官製NPOである「社会福祉協議会」が設立された。GHQの示唆で厚生省はアメリカの社会福祉協議会を原型に、全国単一組織として日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会を統合して、現在の社会福祉法人全国社会福祉協議会の前身に相当する「中央社会福祉協議会」を設立した。それを受けて、以後行政区単位で社会福祉協議会が組織化されていく。ただし、共同募金会の組織化過程と同様に、コミュニティ・オーガニゼーションとしての理念は掲げられるものの、内実は伴わなかった。むしろこの理念は、団体を円滑に統合するスローガンとして利用されたのみなのが現実的といえよう。

社会福祉協議会は1951年に制定された「社会福祉事業法」によって都道府県単位の地域福祉の拠点として位置づけられた<sup>26)</sup>。政府のいわばお墨付きを得た社会福祉協議会は、その後都道府県、市区町村という行政区単位で次々と組織化がはかれる。各地の社会福祉協議会はその後、行政からの強いコントロール下で発展していく。

また組織の発展の基盤の一つになったのが、現場の前線で活動する人材の確保であった。それが、戦前の「方面委員」の名称を変えた「民生委員」の活用である。ここで、日本の社会福祉協議会がいかなる経緯で「民生委員」を人材として確保することになったかをみておこう。当初、GHQの想定していた人材は本国の「有

給ケースワーカー」であった。しかし当時の日本の行政機関にこれらを確保する資金はなく、同時に社会福祉の理念すらなかった日本にケースワークの専門性を持った人材はいなかった。

そうしたなか、厚生省は福祉政策において戦前日本に普及していた方面委員の活用を考えていた。方面委員の特徴は①家族主義、隣保扶助の観念を軸としたパターナリズム ②無給の名誉職 にあり、地域名望家によって担われてきた。戦後、公私分離の原則によってGHQは方面委員制度の解散を求めたが、政府は「民生委員」と名称を変えて存続させる。(石田、1983、222-223頁)。その後、次々と設立された各地の社会福祉協議会は厚生省、地方公共団体の意向を受けて、無償の人材として「民生委員」を活用し、低廉な管理費用でサービス供給を増加させ、地域住民から認知を受けていく。

このように日本の社会福祉協議会の組織化過程において投下された資源は、組織マネジメントやサービス供給の質を規定することになる。つまり、資金においては行政機関や共同募金に依存し、人材においては戦前からのパターナリズムの影響を受けた民生委員が中心となっていた<sup>27)</sup>。石田(1983、223頁)は戦前の方面委員と民生委員の間に「断絶意識」がなかったということを強調している。こうしたなか、当時社会福祉協議会で活動する民生委員は、地域福祉の向上に一定の役割を果たす一方、「末端の住民ニーズに対応していない」「地方ボスの名誉職」等、一部の住民やマスコミから批判に晒された(同、224-225頁参照)。

こうしてみると、占領期の社会福祉分野のNPOにおいて、volunteerが本来持つ「主体性」「自立性」のモメントを見出すことは難しく、多くのvolunteerは国家に包摂されていっ

たといえよう。文脈は異なるが雨宮（2008, 171頁）の言葉を借りるならば、GHQがニワトリだと思って育て孵した卵が実はアヒルだったということになる。

### 引用参考文献

- 安立清史（1998）『市民福祉の社会学——高齢化・福祉改革・NPO——』ハーヴェスト社。
- 秋葉武（2002）「NPOの「潜在的ドナー」としての共同募金会——資金インターメディアリ機能の分析から——」, パブリックリソース研究会編『パブリックリソースハンドブック——市民社会を拓く資源ガイド——』ぎょうせい。
- 秋葉武（2007a）「1960年代におけるNPOの生成——市民活動の析出——（上）」, 『立命館産業社会論集』第43巻1号, 23-34頁。
- 秋葉武（2007b）「1960年代におけるNPOの生成——市民活動の析出——（下）」, 『立命館産業社会論集』第43巻2号, 45-60頁。
- 雨宮昭一（2008）『占領と改革』（シリーズ日本近現代史⑦）, 岩波書店。
- 中央共同募金会（1997）『みんな一緒に生きていく——共同募金運動50年史——』。
- 藤澤浩子（2007）「1950年代「市民活動」の発見——『アメリカ婦人の市民活動』解題——」, 『ノンプロフィット・レビュー』7巻2号, 107-116頁。
- 早瀬昇（2000）「福祉という装置」, 栗原彬ほか編『装置：壊し築く』（越境する知4）東京大学出版会。
- 阪正康（2007）『新版 敗戦前後の日本人』朝日新聞社。
- 今田忠（2007）「日本の寄付」, パブリックリソースセンター編『NPOと金融機関の協働に関する調査研究 報告書——米国における寄付関連金融商品の動向と日本における導入可能性に関する考察——』。
- 石田雄（1983）『近代日本の政治文化と言語象徴』東京大学出版会。
- 石田雄（1984）「日本における福祉概念の特質——比較政治文化の視点から——」, 東京大学社会

- 科学研究所編『日本の法と福祉』（福祉国家4）東京大学出版会。
- 石川久仁子（2007）「歴史のなかの福祉ボランティア」, 三本松政之ほか編『福祉ボランティア論』有斐閣。
- 石見尚（2007）『日本型ワーカーズコープの社会史——働くことの意味と組織の視点——』緑風出版。
- 健青運動15年史編纂委員会編（1964）『健青運動15年史』日本健青会中央本部。
- 丸山一郎（1998）『障害者施策の発展——身体障害者福祉法の半世紀——』中央法規出版。
- 永田祐（1999）「わが国の「寄付の文化」の実態と今後の課題」, 『日本の地域福祉』第13巻, 7-20頁。
- 永谷晴子（1987）『夢たわわに——生協思想を生きたおんなの半生——』現代人物書院。
- 中村信一郎（2005）「新聞・雑誌の報道」, 戦後強制抑留史編纂委員会編『戦後強制抑留史』第6巻。
- 西山志保（2005）『ボランティア活動の論理——阪神・淡路大震災からサブシステム社会へ——』東信堂
- 小田実（1995）『「べ平連」・回顧録でない回顧』第三書館。
- 小熊英二（2002）『〈民主〉と〈愛国〉 戦後日本のナショナリズムと公共性』新曜社。
- 岡本榮一（2004）「公私分離の原則」の項, 大阪ボランティア協会編『ボランティア・NPO用語事典』中央法規出版
- 寒河江善秋（1959）『青年団論』北振堂。
- Sasaki-Uemura, W. (2001) *Organizing the spontaneous : citizen protest in postwar Japan*, University of Hawai'i Press.
- 隅谷三喜男（1995）『賀川豊彦』岩波書店。
- 竹内洋（2007）『大学という病——東大紛擾と教授群像——』中央公論新社。
- 田中治彦（1994a）「IFEL・青少年指導者講習会とその影響に関する研究（上）」, 『岡山大学教育学部研究集録』第95号, 99-114頁。
- 田中治彦（1994b）「IFEL・青少年指導者講習会とその影響に関する研究（下）」, 『岡山大学教育学部研究集録』第96号, 77-90頁。

渡辺かよ子（2006）「米国におけるメンタリング運動の誕生と発展の素描：BBBS運動を中心に」、『愛知淑徳大学現代社会研究科研究報告』創刊号、89-101頁。

山口稔（2000）『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版

山岡義典（1994）「日本社会における市民公益活動の意義と歴史的背景と制度の現状」、『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』総合研究開発機構（NIRA）

横山定雄（1957）「コミュニティ・オーガニゼーション」、『社会事業』第40巻第8号

米原謙（2007）『日本政治思想』ミネルヴァ書房。

## 注

- 1) 市民運動に関連して「市民活動」という用語も、1970年代に登場してきたといわれ、様々な研究がなされている（藤澤、2007、114頁参照）。
- 2) 米原（2007、243頁）は以下のように述べる。「全面講和論を契機に形成され、戦後の平和論をリードするようになった知識人たちは「進歩的文化人」と呼ばれ、1950～60年代の論壇の主流を占めた。かれらを集約したのは憲法第九条を根拠にする理想主義的平和論だった」。
- 3) 数少ない先行研究は、鶴見俊輔、天野正子をはじめとした、いわゆる「思想の科学グループ」によって手がけられてきた。詳細は例えば、天野、2005参照。Sasaki-Uemura（2001）の研究もその延長線上にあるといえる。
- 4) 1937年（昭和12年）7月7日の蘆溝橋事件から1945年（昭和20年）8月15日の終戦の大詔発（ポツダム宣言受諾）まで続いた対米英並びに対蘭及び対中戦争に対する戦争を当時の日本政府は大東亜戦争と呼称していた。
- 5) 石見は消費協同組合法が成立する背景に関して、以下のように著している。  
敗戦後間もなく都市に勃興した消費組合は、はやくも経営の危機に見舞われていた。生活物資は配給制下にあつて、消費者大衆は窮乏生活にあえいでいた。米はもちろんのこと、みそ、しょうゆ、薪炭、生鮮食料品、マッチ、衣料品など、生活必需品の配給は、行政機構

と公団、地元顔役の支配する町会のルートが主流であった。都市で協同組合が存立するためには、統制経済のなかで、生活物資の荷受権と配給権を取得する必要があつた。（石見、2007、35頁、傍点筆者）

- 6) 消費協同組合法が成立するまで両生協は、それぞれ「灘購買組合」「神戸消費組合」という名称であった。両生協はその後、62年に合併して日本最大規模の「灘神戸生協」となり、1991年に「生活協同組合コープこうべ」に改称した。
- 7) 賀川は神戸市のスラム街で支援活動を皮切りとして貧困解放のために労働組合、生協、農民組合などの組織結成で大きな役割を果たし、社会運動家として知られていた（隅谷、1995参照）。賀川は博愛の精神を具体的に実践するための、オーガナイザーおよび制度形成の理論家として優れていた。それもあって日本以外の海外で知名度が高く、1955年にはノーベル平和賞候補にもなっている。
- 8) 永谷は「家庭会」の再建で大きな役割を果たし、組合員教育や相互扶助活動に力を注いだ。また、日本生活協同組合連合会の理事を20年以上務めた。（永谷、1987参照）
- 9) 当時の日本国外の様子を「日本健青会」は後にこう描いている（健青運動15年史編集委員会編、1964、11頁）。  
惨劇は内地ばかりではない、満州、支那、朝鮮においても演ぜられた。／突如として行われた8月8日のソ連参戦は在満日本人の、昨日までの平安の夢を破った。掠奪、強姦、殺戮はほしのままにされた。丸裸で帰れたのはいい方で、ソ満国境にある老幼婦女子の開拓団にいたってはほとんど全滅という悲運を招いた。
- 10) 農村で政府が用意した「引揚者村」で新たに開墾する者も少なくなかった。しかし、これらは耕作に適さない荒地で、後にほとんどが放棄されることになる。
- 11) 小熊（2002、161頁）は当時の政治状況を次のように述べている。  
すでに1946年1月4日には、GHQは第1次公職追放令を発していた。そのため、大戦中

- の翼賛選挙の推薦議員をはじめとして、進歩党は前代議士274名のうち260名が、自由党は45名のうち30名が、それぞれ追放されてしまった。その一方、急速に勢力を伸ばした共産党は、社会党との「人民戦線」の結成を模索していた。危機に追い込まれた保守政治家たちにとって、思い切った改革案を提示する以外に、選択肢はなくなっていたのである。／実際に新憲法草案の公表は、保守政権の危機を救うかたちとなった。3月6日の草案要綱の発表後、この草案を支持する社会党と、天皇制打倒を唱えて草案に反対する共産党は、対立状態に陥ってしまう。そして政府は草案要綱公表の4日後、4月に総選挙を行なうことを告示した。改革の機運を先取りした保守政党は支持を集め、とくに吉田茂を中心とする自由党がこの選挙で躍進し、政権を獲得した。
- 12) 占領下においても、教育者の追放はほとんど行われなかった。「占領軍の指令で改革が進み、教員の資格審査と追放も実施されたが、日本側の行った審査は甘いものであり、追放となったのは全教員の0.5%、大学教員では0.3%ほどにすぎなかった」(同、355頁)。
- 13) 戦前・戦時は、とくに教育への国家の補助が非常に少ない時代であり、教育制度の地方分権はかなりの程度進行していた(雨宮、2008、42-43頁)。中央集権でないため、都道府県の学務部門の自主的な協力が不可欠だったのである。
- 14) 知識人の多くは、「飢えと暴力が支配する状況下で、自分の身を守るために、(政府への)迎合や密告、裏切りなどに手を染めた。積極的に戦争賛美に加担しなかったとしても、ほとんどすべての知識人は、戦争への抗議を公言する勇気を欠いていた」(小熊、2002、177頁、( )内筆者)。
- 15) 「実感」というテーマに関連して、坂口安吾は1946年に発表した『墮落論』で安易な道徳に反逆して「墮ちきること」を肯定して社会に多大な反響を呼んだ(寒河江、1959、14頁参照)。
- 16) 南原は終戦直後に学識経験者として貴族院の勅撰議員となっていた。占領下の1946年2月10日、南原は東大の安田講堂に学生教職員を集めて、正門に国旗を掲揚して紀元節の式典を行った。式典で南原は、神話的紀元を祝うのではなく、新しい道義国家日本の誕生を祝うと宣言した。新聞はこれを大きく報道し、南原はこれ以降、メディアにしばしば登場し、国民のスター的存在となっていた。
- 17) 南原とは異なるロジックから自衛権の正当性を主張したのは、現在「護憲」を掲げる日本共産党である。同党は当時、新憲法への最大の反対勢力であった。「天皇制を残存させ、資本主義を擁護する新憲法は、共産党にとって容認できないものだった」(小熊、2002、165頁)し、「人民のために行なわれる「解放戦争」がある」として第9条を批判していた(同、166-167頁)。
- 1946年の憲法改正論議で、衆議院議員となっていた共産党の野坂参三は、「我が国の自衛権を放棄して民族の独立を危くする危険がある」と第9条に反対したのである。／共産党が主張したのは、すべての戦争の放棄でなく、人民のために行なわれる「解放戦争」と、資本主義・帝国主義による「侵略戦争」を区別することであった。〔中略〕共産主義の立場からすれば、戦争の廃止は、平和のスローガンだけで達成できるものではなく、戦争は資本主義と、その末期段階である帝国主義の必然として発生するものであった。(同、166-168頁)
- 18) 占領下の米軍の「横暴さ」に関しては、52年4月にサンフランシスコ講和条約が公布され、日本が独立を果たして以降、様々に論じられている。
- 19) 1987年、日本が貧困者への支援を行うため、CAREの日本支部が発足した。現在のCAREの正式名称は、The Cooperative for Assistance and Relief Everywhereである。同団体は世界70ヶ国以上の途上国で活動する世界を代表する国際協力NGOの一つに成長した。
- 20) 解散状態だったボーイスカウトが順調に復活した背景には、「GHQの関係者にボーイスカウト出身者がいたこと、ボーイスカウトが国際組

- 織でありGHQの理解が得やすかったことが上げ（ママ）られる。そして何よりも戦時中組織は解散させられていたため戦争責任を逃れたことが大きい」（田中，1994a，104頁，（ ）内筆者）。
- 21) ケラーは1937年に日本に來日していたこともあって、日本の障害者団体関係者に認知されていた。
- 22) コミュニティ・オーガニゼーションについての概要は、例えば山口（2000，33-47頁）及び横山（1957）参照。山口は当時の日本の先行研究のコミュニティ・オーガニゼーションの定義の共通点として以下の3つを挙げている ①1つのプロセスであること ②ケースワーク，グループワークなどの直接的援助に対して前提的側面的援助であること ③福祉ニードに対応して社会資源を動員，調整すること。
- 23) 赤十字奉仕団は現在，約322万人（2006年3月31日現在）を擁し，災害時に救援活動を行う大規模な組織に成長している。
- 奉仕団には日赤各地区・分区のもとに結成される「地域奉仕団」がある。この他，日赤の県支部が管轄する「青年赤十字奉仕団」「特殊赤十字奉仕団」があり，前者は主に学生らによって構成され，後者はアマチュア無線，救急法など災害時の救護活動などに関する特殊な技能を持った参加者によって構成されている。
- 24) 実際，単行法で「福祉」の語が初めて登場するのは1947年の児童福祉法である。ただし，当時の行政機関は福祉の理念を理解するのは困難だった（石田，1983，217-219頁参照）。
- 25) 一般には共同募金は「赤い羽根」の街頭募金が知られているが，その調達金額は全体のわずかにしか過ぎない。設立年度の1947年度におけるデータをみても，募金総額592,968,000円のうち，戸別募金で80.4%を調達し，街頭募金は3.1%である（中央共同募金会，1997，499-500頁）。
- 26) 社会福祉協議会が同法に規定された背景については，山口（2000，19頁）参照。
- 27) 1950年代まで社会福祉協議会は人材を民生委員にかなり依存していた（山口，2000，28-29頁参照）が，組織化が進行した1960年代以降，その依存度は低下していくことになる。

## NPOs in Japan under U.S. Occupation: “autonomy” and “GHQ” (First Half)

AKIBA Takeshi \*

**Abstract:** The purpose of this paper is to inspire through NPO history, by clarifying the citizenship activities under U.S. occupation, which originated in NPOs in Japan. The mainstream study of the NPO history and the related issues focuses on “since the 1960’s”, creating the impression that NPOs emerged since the 1960’s. This paper analyzes voluntary activities in the Showa 20’s (the second half of the 1940’s ~ the first half of the 1950’s), especially during the U.S. occupation. The purpose is to find connections between the activities before and after 1960s. I focus on GHQs, attempts to introduce “democracy” in Japan. In particular, this paper reveals that we cannot discover voluntarism in the “Welfare NPOs” founded by GHQ.

**Keywords:** Social Movements, Autonomy, GHQ, Government-driven NPOs

---

\* Associate Professor, Faculty of Social Sciences, Ritsumeikan University