

研究報告

国家公務員法第73条にもとづくレクリエーション活動の普及・発展プロセスに関する研究；1950年に制定された国家公務員レクリエーション基本方針及び実施方針の作成経緯と計画内容の検討を通して

岩佐 直樹¹⁾・來田 享子²⁾

A Study on Process for Conducting of Recreational Activities
in Accordance with Article 73 of National Public Service Act;
Focusing on Recreational Basic Policy and Annual Plan from 1950 to 1955

Naoki IWASA, Kyoko RAITA

1. はじめに

国家公務員法（以下、国公法）は1947年に制定された。この法律の目的は、国家公務員（以下、公務員）に適用すべき基準を定め、公務員が最大限の能率を發揮して公務を行えるようにすることであった¹⁾。同法第71条では、「職員（公務員__筆者注）の能率は、充分に發揮され、且つ、その増進が図られなければならない」と規定された^{注1)}。また同条では、人事委員会がこれらの適切な方法を講じなければならないことも規定された。ここでいう人事委員会とは、国公法の完全な実施を確保し、上述の目的を達成するために設置された組織であった^{注2)}。人事委員会は1948年の国公法改正によって人事院に改組された。

国公法第71条を具体化した内容は、同法第73条で規定された。第73条では、公務員の能率増進を目的に、彼らの教育訓練、保健、元氣回復、安全保持、厚生に関する事項について、人事院と関係省庁の長が計画を立て、実施することが定められた^{注3)}。その第2項では、人事院が、こ

れら5つの事項の計画と実施について、それぞれ総合的な企画を立案し、関係省庁の調整・監視役となることも定められた。上記5つのうち、「元氣回復」が今日のレクリエーション活動に関連しており、以下では「元氣回復」を「レクリエーション活動」と称する。

上述のとおり、国公法の目的に示された公務員の能率發揮及び増進は、同法第73条によって具体化され、人事院が総合的な計画を定めるとともに、関係省庁の長も計画を定めることとされた。本研究では、同法第73条の能率増進計画の中でも、レクリエーション活動に関する計画に着目する。

1.1 先行研究の検討

従来の研究は、戦後のレクリエーション活動について、文部省が主導する教育・行政施策の観点から検討してきた。この観点からの研究^{2), 3), 4), 5)}では、日本レクリエーション協会（以下、レク協）の設立経緯や社会体育の位置付けなどが明らかにされてきた。しかし、これらの研究では、国公法第73条にもとづくレクリエー

¹⁾朝日大学保健医療学部

²⁾中京大学スポーツ科学部

ション活動は検討されず、この活動は、人事院⁶⁾とレク協⁷⁾が記録したに留まっていた。これらの記録を戦後のレクリエーション活動の中に位置付け直したのが、藪田の研究⁸⁾であった。この研究では、レク協の活動を中心に据え、戦後のレクリエーション活動を再構成することで、上述の研究が記述しきれなかった国公法第73条にもとづくレクリエーション活動を位置付け直したのであった。

藪田の研究を発展させ、国公法第73条にもとづくレクリエーション活動に焦点を当てた研究には、岩佐・来田によるもの⁹⁾がある。この研究において、岩佐らは、人事院が1950年に作成した「国家公務員レクリエーション基本方針」（以下、基本方針）の存在を指摘した。岩佐らによれば、基本方針の第2項には、各省庁が、国公法第73条にもとづくレクリエーション活動の計画を樹立する義務を負うことが明記されていた。この内容は国公法で規定されておらず、「基本方針」が同法第73条をさらに具体化したものであったと考えられた。つまり、岩佐らが指摘した「基本方針」は、人事院が同法第73条にもとづいて作成したレクリエーション活動に関する計画であったことが推察できる。しかし、この研究では、「基本方針」の目的やその作成経緯、国公法第73条との関係は解明されなかった。そこで、本研究では、岩佐・来田が指摘した「基本方針」を手がかりに、この解明にせまりたい。「基本方針」を手がかりとする理由は、1950年から1955年頃において、各行政機関が「基本方針」に加え、各年度に実施すべき内容を定めた「国家公務員レクリエーション実施方針」（以下、年次計画）にもとづいて活動を実施していた様子が複数の史料から確認できるためである。

1.2 研究の目的と意義

以上の研究背景より、本研究では、1950年に制定された基本方針及び1950年度～1955年度の年次計画の作成過程とこれらの計画内容を明らかにすることを目的とする。

国公法が制定された当時、国の機関は中央省

庁だけでも19省庁^{注4)}あり、これらの下位組織は、全国に設置されていた¹⁰⁾。全国に設置された行政機関が、国公法第73条にもとづいてレクリエーション活動を実施するためには、同法による規定だけでなく、同法が指示したように人事院などによる計画作成が必要であったと考えられる。しかし、上述の藪田¹¹⁾や岩佐らの研究¹²⁾は、人事院や各行政機関が実施した活動を明らかにしたものの、人事院がどのような計画を立て、各行政機関の活動の実施をサポートしたのかについては検討していなかった。本研究は、人事院が国公法第73条をどのように解釈し、それをどのように計画に反映させたのかを明らかにするものであり、戦後の日本の行政機関におけるレクリエーション活動の普及・発展プロセスの検討を可能にする点に意義を有する。

1.3 研究方法

本研究では、上記の目的の解明にあたり、以下の2つの検討課題を設定し、1950年から1955年までの関連史料を用いて分析を行う。

課題1) 基本方針と年次計画の作成過程の検討

この検討課題では、「人事院月報」^{13), 14), 15), 16), 17)}を用い、基本方針及び1950年度～1955年度の年次計画の作成過程を表にまとめる。

課題2) 基本方針と年次計画の内容の検討

この検討課題では、課題1で用いた「人事院月報」、1951年の厚生大臣官房人事課による「昭和二十六年度レクリエーション実施方針について」¹⁸⁾を用い、基本方針と1950年度から1955年度の年次計画の内容を比較する。

2. 結果

(1) 基本方針と年次計画の作成過程

上記「1.3 研究方法 課題1」に示した史料を用い、基本方針の作成過程を表1にまとめた。

表1に示した通り、基本方針は、1950年3月2日に、国公法第73条にもとづくレクリエーション活動について、各省庁が足並みを揃えて実施

表1 基本方針の作成過程

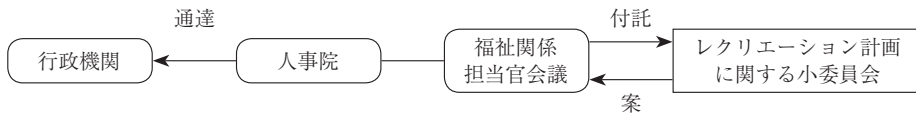

計画名	国家公務員レクリエーション基本方針
計画作成の根拠	国公法第73条
計画作成日	1950年3月2日
計画目的	国公法第73条にもとづくレクリエーション活動の健全な発展のために、各省庁間で統一した基本方針を作成し、各省庁がこの方針の実現に努めること
作成機関	作成機関：福祉関係担当官会議 案の作成：レクリエーション計画に関する小委員会
作成手続き	 <pre> graph LR A[福祉関係担当官会議] -- 付託 --> B[レクリエーション計画に関する小委員会] B -- 案 --> A A -- 通達 --> C[人事院] C -- 通達 --> D[行政機関] </pre>
計画の通達者	人事院能率局長

表2 1950年度から1955年度の年次計画の作成過程

計画名	1950年度～1955年度国家公務員レクリエーション実施方針
計画作成の根拠	国公法第73条、国家公務員レクリエーション基本方針
計画作成日	各年度の4月
計画目的	行政機関が各年度に実施すべきレクリエーション活動の内容を明確にすること
作成機関	作成機関：人事院 案の作成：福祉関係担当官会議
作成手続き	 <pre> graph LR A[福祉関係担当官会議] -- 付託 --> B[人事院] B -- 案 --> A B -- 通達 --> C[行政機関] </pre>
計画の通達者	人事院事務総長

するために作成された。この作成にあたったのが、福祉関係担当官会議^{注5)}であった。福祉関係担当官会議は、国公法第73条第2項～第5項に関わる事項について、人事院と関係省庁の担当者^{注6)}が協議する場として設置された¹⁹⁾。表1より、基本方針は、福祉関係担当官会議が付託した「レクリエーション計画に関する小委員会」が案を作成し、同会議がこの案を承認することで策定された。この手続によって作成された基本方針は、人事院能率局長から各行政機関に通達された。

福祉関係担当官会議では、基本方針にもとづいて、年次計画も作成していた。表2には1950年度から1955年度の年次計画の作成過程をまと

めた。

表2に示したとおり、1950年度から1955年度の年次計画は、行政機関が各年度に実施すべきレクリエーション活動の内容を明確にするために作成された。この表より、年次計画は、福祉関係担当官会議が案を作成し、人事院が承認する形で策定されていたことがわかる。この作成手続は基本方針とは異なっており、年次計画は人事院事務総長から各行政機関に通達された。検討した史料には、基本方針及び年次計画の策定機関と通達者が異なる理由やこれらの計画の関係性は示されていない。次節では、基本方針と年次計画の内容を検討する。

(2)基本方針と年次計画の内容

上記「1.3 研究方法 課題2」に示した史料を用い、1950年度～1955年度の年次計画の各項目が、基本方針の項目に一致するものを表3に示し、年次計画のみに示された項目は、表4に示した。

これらの表から、表4に示した「人事院主催イベントへの参加及び運営協力」は、6年の計画の5年分で取り扱われていたことがわかる。次に多くの年度で取り扱われていたのは、表3に示した基本方針第11項「参加機会の確保」であった。この項目は6年の4年分で取り扱われてい

表3 年次計画の項目が基本方針に一致する項目

基本方針		年次計画					「●」が取り扱われた年次計画の数	
		1950年度	1951年度	1952年度	1953年度	1954年度		1955年度
1	国家公務員レクリエーション計画は、職員の志気を昂め、欠勤率及び移動率を減少させ、能率低下を防止し、心身の健康を増進し、高能率を維持することを目的とする。	●	●					2
2	(略) 人事院及び関係庁の長は職員の元気回復について計画を樹立し、これが実施に努めなければならない(略)。この観点から国の各機関はレクリエーション計画の樹立及び実施につき職員に対し義務を負うものである。							0
3	(略) レクリエーション行政は種々の人事行政部門に能率増進に関係のある研修、健康、厚生、安全の各部門と完全に調和して発展せしめなければならない。		●					1
4	国家公務員のレクリエーションに関する管理は単に職員の物的経済的面に対する利益の擁護のみに偏せず、人的要素により考えた精神的な生活内容及び身体的健康管理の面に対しても重視する必要がある。		●					1
5	国家公務員のレクリエーション計画は、「職員の実際の必要」に基づかなければならない。							0
6	国家公務員のレクリエーション計画の樹立は諸事実に基づかなければならない。(略)	●			●	●	●	4
7	国家公務員のレクリエーション計画の立案に際しては性別、年齢層、地方事情というような要因に十分な考慮を払わなければならない。(略)		●					1
8	すべての職員のレクリエーション計画は、個人個人の好みの相違を考慮に入れて均衡のとれるよう特に努力しなければならない。(略)		●					1
9	国家公務員のレクリエーションは(略)公共レクリエーション施設、資源及びサービスを職員にも充分に利用し得るように計画され(略)活用するようにしなければならない。(略)	●	●			●		3
10	国家公務員レクリエーション計画は、僻地に勤務する職員のレクリエーションに対して特に配慮を払わなければならない。		●					1
11	職員のためのレクリエーションは、各職員に参加の機会が公平にゆき互るように周知せられなければならない。		●	●		●	●	4
12	レクリエーション指導者は、レクリエーション振興上最も重要な問題であるから、これが充実強化が図らなければならない。	●		●	●			3

※「●」が、基本方針と一致する年次計画の項目である。表中の空欄は、当該年度の年次計画に基本方針の項目と一致する項目がなかったことを表す。

※「●」には複数の項目が含まれる場合があり、必ずしも各年度の年次計画の項目数を示すものではない。

表4 年次計画のみに示された項目

内容／年度	1950 年度	1951 年度	1952 年度	1953 年度	1954 年度	1955 年度	「●」が取り扱われた 年次計画の数
レクリエーションの普及活動	●				●		2
人事院主催イベントへの参加及び運営協力	●		●	●	●	●	5
指導上の注意／医学的指導の奨励	●						1
レクリエーション運動の生活化	●						1
活動後の評価	●		●				2
レクリエーション活動に関わる予算の適正配分			●			●	2
レクリエーション活動の調査研究				●		●	2

※「●」が、基本方針と一致する年次計画の項目である。表中の空欄は、当該年度の年次計画に基本方針の項目と一致する項目がなかったことを表す。

※「●」には複数の項目が含まれる場合があり、必ずしも各年度の年次計画の項目数を示すものではない。

た。これらの取り扱いから、人事院では、各行政機関の公務員がレクリエーション活動に参加できるイベントを開催していたことがわかる。人事院の記録²⁰⁾や菌田の研究²¹⁾では、これらのイベントが当時の主要な活動として取り上げられていた。表4からは、各行政機関がこれらの普及活動を行っていた様子も伺えた。

また、表3の基本方針第6項「レクリエーション計画の樹立は事実に基づか(ママ)なければならない」も6年の4年分で取り扱われていた。例えば1950年度の年次計画において、この項目は、「レクリエーション活動の状況(省略)等についてあらゆる角度から科学的に調査すること」²²⁾と示された。表4の「レクリエーション活動に関わる予算の適正配分」からは、国公法にもとづくレクリエーション活動に予算がつけられていたことがわかる。これらの点を踏まえれば、各行政機関では、上述のような計画樹立のための調査が必要であったのであり、こうした調査を実施するためには、表4に示した「活動後の評価」や「調査研究」を継続的に実施しなければならなかったと考えられる。

表3に示した基本方針第9項「レクリエーション活動のための施設活用」、同方針第12項「指導者養成の強化」は、6年の半分の3年分で取り扱われていた。岩佐らの研究²³⁾によれば、当時、国公法第73条にもとづいて実施されたレクリエーション活動は、戦前から日本人に親しま

れたスポーツや身体活動であった。各行政機関がこれらの活動を実践していたことを踏まえれば、「施設の活用」や「指導者養成」は、当時の行政機関における課題をそのまま計画に反映していたと推察できた。検討した史料からは、各行政機関が他の項目をどの程度考慮していたのかはわからなかった。

3. おわりに

本研究の目的は、1950年に制定された基本方針及び1950年度～55年度の年次計画の作成過程とこれらの計画内容を明らかにすることであった。これらの検討で用いた主な史料は「人事院月報」であった。以下に本研究の検討で明らかになった3点をまとめ、考察を行う。

- 1) 基本方針は、福祉関係担当官会議が付託した「レクリエーション計画に関する小委員会」が案を作成し、同会議の承認を経て策定された。他方、年次計画は、福祉関係担当官会議が案を作成し、人事院が承認する形で策定されていた。これらの計画は人事院からの通達として各行政機関に発せられた。
- 2) 基本方針は、国公法第73条にもとづくレクリエーション活動について、各行政機関が足並みを揃えて実施するために作成された。また年次計画は、基本方針にもとづき、

各年度に行政機関が実施すべき内容を明確にしたものであった。

- 3) 1950年度から1955年度の年次計画では、3つの内容が取り扱われていた。第一は、各行政機関の公務員がレクリエーション活動に参加するための内容であった。第二は、各行政機関が年次計画を作成するための調査などを継続的に実施するための内容であった。第三は、当時の行政機関の課題であった「施設の活用」や「指導者養成」に関する内容であった。

以上から、基本方針と年次計画は行政機関内部におけるものであり、国公法第73条にもとづくレクリエーション活動を計画的、且つ具体的にプランニングしていた様子が伺えた。西谷²⁴⁾は、行政機関内部における計画の実効性(効力)について、次のように指摘する。これらの計画の実効性は、1) 計画作成段階から関係機関が参加することで、計画内容が関係機関の「約束」となり、計画の実効性が高まる、2) より上位の機関が計画の最終決定者となることで、組織上の指揮監督権を通じて計画の実効性が担保される。この指摘を上記の結果1) に当てはめれば、関係機関が計画作成段階から参加できる場が福祉関係担当官会議であり、この会議が基本方針の最終決定を行った場合でも、各行政機関への伝達は人事院からの通達として発せられていた。つまり、基本方針と年次計画の作成手続は西谷の指摘通りであり、これらの計画の実効性は十分に担保されていたと推察できる。

このように、基本方針と年次計画の実効性が担保されていたことから、基本方針は国公法第73条の下位計画にあたり、年次計画はその下に位置づくものとして、計画の目的に記されただけでなく、実質的にも機能していたといえる。この点は、上記「2結果(2)」で述べたように、年次計画のみに示された項目が、基本方針に一致する項目の内容を補完するものであったことから明らかである。従って、結果3)に示した3つの内容は、各行政機関が国公法第73条にもとづくレクリエーション活動を普及・発展させ

るために実施した、最も具体的な方法を指しているといえよう。藪田²⁵⁾によれば、戦後の日本のレクリエーション活動の普及は、指導者養成を中心に展開していた。この指摘にもとづき、今後は、年次計画に示された3つの内容の「指導者養成の強化」の内実を解明することを課題としたい。

本研究は2016年度中京大学体育研究所の共同研究費を得て行われた。

注および引用文献

注1) 国公法第71条では、「職員の能率は、充分に発揮され、且つ、その増進がはかられなければならない。前項の根本基準の実施につき、必要な事項は、この法律に定めるものを除いては、人事委員会規則でこれを定める。人事委員会は、職員の能率の発揮及び増進について、調査研究を行い、これが確保のため適切な方策を講じなければならない。」²⁶⁾と規定された。

注2) 人事院の設置は国公法第3条で規定された。国公法第3条では、「この法律の完全な実施を確保し、その目的を達成するため人事院を設け、この法律実施の責に任ぜしめる。國家公務員に関する事務を掌理するため、内閣の所轄の下に人事院を置く。人事院は、この法律に定める基準に従つて、内閣総理大臣に報告しなければならない。人事院は、この法律に従い、左に掲げる事項について職員に関する諸般の方針、基準、手続、規則及び計画を整備、調整、総合及び指示し、且つ、立法その他必要な措置を勧告する。(以下省略)」²⁷⁾と定められた。

注3) 国公法第73条では、「人事院及び関係廳の長は、職員の勤務能率の発揮及び増進のために、左の事項について計画を樹立し、これが実施に努めなければならない。一 職員の教育訓練に関する事項 二 職員の保健に関する事項 三 職員の元氣回復に関する事項 四 職員の安全保持に関する事項 五 職員の厚生に関する事項前項の計

画の樹立及び実施に関し、人事院は、その総合的企画並びに関係各廳に対する調整及び監視に当たる。」²⁸⁾と規定された。

注4) 国公法第73条第2項では、「人事院が関係各庁の調整及び監視に当たる」ことが規定されていた。ここでいう関係各庁とは、1949年制定の人事院規則四-〇で規定された省庁であり、1949年時点では19省庁が該当していた。19省庁は、「衆議院事務局、参議院事務局、最高裁判所、会計検査院、人事院、総理庁、国家地方警察本部、経済安定本部、外務省、大蔵省、法務庁、文部省、厚生省、農林省、商工省、運輸省、逓信省、労働省、建設省」²⁹⁾であった。

注5) 福祉関係担当官会議は1953年5月14日に福祉担当官会議に改組された。福祉担当官会議の目的は、国公法第73条第3項と第5項に関する事項について、人事主任官を置く国の各機関の福祉担当官、人事院事務総局職員局長ならびに職員局参事官が協議することであった³⁰⁾。

注6) 人事院と関係省庁の担当者とは、人事主任官を設置する省庁が推薦する担当者、人事院能率局長及び同局の健康課、レクリエーション課、安全課、厚生課の各課長であった³¹⁾。

- 1) 石橋伊都男 (1988) 第1章総則 (1条). 鹿兒, 森園, 北村編, 逐条国家公務員法. 学陽書房, p. 35
- 2) 内海和雄 (1993) 敗戦後のスポーツ行政と法. 戦後スポーツ体制の確立. 不昧堂出版, pp. 21-69
- 3) 江橋慎四郎 (1971) 社会体育の進展. 碓井正久編, 社会教育. 東京大学出版会, pp. 589-607
- 4) 草深直臣 (1979) 戦後日本政策史序説. 立命館大学人文科学研究紀要 29: 1-77
- 5) 小田切毅一 (1972) 戦後日本のレクリエーション活動. 岸野雄三・小田切毅一, レクリエーションの文化史. 不昧堂出版, pp. 250-253

- 6) 人事院 (1968) レクリエーション. 人事院編, 人事行政二十年の歩み. pp. 302-306
- 7) 日本レクリエーション協会 (1998) レクリエーションへの行政・制度的取り組み. 財団法人日本レクリエーション協会編, レクリエーション運動の五十年. pp. 28-29
- 8) 藺田碩哉 (2007) 民主日本の建設とレクリエーション運動の普及 1945-1960, 日本レクリエーション運動史研究 (日本体育大学提出博士論文): 9-12
- 9) 岩佐直樹, 來田享子 (2017) 1948年~1951年の期間に国家公務員法第73条にもとづいて実施されたレクリエーション活動の特徴に関する研究: 人事院および厚生省のレクリエーションプログラムの分析を通して, 中京大学体育研究所紀要 31: 15-27
- 10) 久世公堯 (1963) 国の地方出先機関と地方自治 <一>, 法律時報 35 (8): 40-50
- 11) 藺田, 前掲8), p. 12
- 12) 岩佐, 來田, 前掲9), pp. 15-16
- 13) 人事院 (1950) 国家公務員レクリエーション実施方針について, 人事院総務課編. 人事院月報 1 (2): 25 (国立国会図書館所蔵)
- 14) 人事院 (1952) 本年度のレクリエーション計画, 人事院総務課編. 人事院月報 3 (5): 8 (国立国会図書館所蔵)
- 15) 人事院 (1953) 今年度のレクリエーション計画, 人事院総務課編. 人事院月報 4 (4): 5 (国立国会図書館所蔵)
- 16) 人事院 (1954) 今年のレクリエーション実施方針, 人事院総務課編. 人事院月報 5 (3): 18 (国立国会図書館所蔵)
- 17) 人事院 (1955) 30年度のレクリエーション実施方針, 人事院総務課編. 人事院月報 6 (3): 10 (国立国会図書館所蔵)
- 18) 厚生大臣官房人事課長 (1951) 昭和二十六年レクリエーション実施方針について. (国立公文書館所蔵)
- 19) 人事院 (1950) 福祉関係担当官会議について, 人事院総務課編. 人事院月報 1 (2): 24 (国立国会図書館所蔵)
- 20) 人事院, 前掲書6), pp. 303-305

- 21) 藪田, 前掲8), p. 12
22) 人事院, 前掲書13), p. 27
23) 岩佐, 來田, 前掲9), p. 25
24) 西谷剛 (1971) 国家機関内部の効力. 行政計画の課題と展望, 第一法規出版. pp. 113-115
25) 藪田, 前掲8), p. 12
26) 人事院 (1969) 国家公務員法の成立, 国家公務員法沿革史 資料編 I. 人事院編, pp. 221-222
27) 同上, p. 594
28) 同上, p. 223
29) 官報第6657号 (1949年3月25日), p. 173 (人事院規則四-〇)
30) 人事院管理局 (1951) 福祉担当官会議運営要領, 人事院管理局編. 人事行政便覧2 (2), p. 1 (国立国会図書館所蔵)
31) 人事院, 前掲書13), p. 24