

# 身体活動を促進するための国家政策の 監査とトロント憲章

種田 行男<sup>\*1</sup>・井上 茂<sup>\*2</sup>・武田 典子<sup>\*3</sup>

背景：生涯を通じて身体活動を促進することは、我が国の重要な保健政策のひとつである。

内容：身体活動の促進を目的とした国家政策を監査するためのツールである Policy Audit Tool (PAT) が2011年に開発された。PATを用いた監査はその実施過程において、身体活動による健康増進に興味を持つさまざまな分野の省庁や組織の連携を強めることができる。また、多分野や組織間のコミュニケーションを高め、それぞれの計画や行動を戦略的に統合させるための触媒のような働きを持つ。

2010年5月カナダ・トロントで開催された第3回国際身体活動公衆衛生会議 (International Congress of Physical Activity and Public Health) において、「身体活動のトロント憲章：世界規模での行動の呼びかけ」が採択された。トロント憲章は行動の呼びかけであると同時に、すべての人々が活動的なライフスタイルを送ることができる機会を作り出すための支援ツールである。

結論：PATおよびトロント憲章は身体活動促進のための国家政策と行動計画の策定、およびその実施を支援するためのツールと考えられる。健康日本21 (第2次) の地方計画の策定に際して、これら2つのツールが我が国の健康教育関連の研究者、実践者および政策決定者に有効に活用されることが期待される。

[日健教誌, 2013; 21(2): 165-170]

キーワード：身体活動, 政策監査, トロント憲章

## I はじめに

2000年に始まった我が国の保健施策である「健康日本21・第1次」は、健康障害の予防戦略としての「高リスク戦略」に加えて、「集団戦略」による一次予防を重視した挑戦的な国家政策であった。この政策は実施された12年間でそれなりの効果をあげながら2012年度で終了を迎え、2013年度からは「健康日本21・第2次」がスタートする。健康日本21・第1次では、9つの分野で80項目 (参考指標1項目および再掲21項目を含む) の目標が設

定された。身体活動・運動においては、高齢者の「外出に対する態度」や「身体活動に対する意識」が改善して目標を達成した<sup>1)</sup>。一方、「運動習慣を持つ人の割合」はベースライン時との間に変化がなく、「1日の総歩数」については約1,000歩減少した。これらの結果は国民の身体活動・運動に対する意識は高まったものの、適正な行動に至っていないことを表している。このような状況を踏まえて、健康日本21・第2次では子ども、成人、高齢者に対して運動習慣の定着や身体活動量の増加に関する目標 (運動習慣者の割合と日常生活における歩数の増加) とともに、身体活動・運動に取り組みやすい環境整備のための目標 (住民が運動しやすいまちづくり・環境整備に取り組む自治体数の増加) が設定された。現在、各地方自治体ではこの政策に基づいて、独自の目標設定と具体的な行動計画の策定が始まっている。

<sup>\*1</sup> 中京大学工学部

<sup>\*2</sup> 東京医科大学公衆衛生学講座

<sup>\*3</sup> 日本学術振興会・早稲田大学スポーツ科学学術院

連絡先：種田行男

住所：〒466-8666 名古屋市昭和区八事本町101-2

中京大学工学部

TEL：052-835-7111

## II 身体活動を促進するための国家政策の監査ツール

Prof. Fiona Bull (University of Western Australia) ら<sup>2)</sup> は、身体活動の促進を目的とした国家政策を監査するためのツールである Policy Audit Tool (PAT) を2011年に開発した。現在、ヨーロッパ7カ国（フィンランド、イタリア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スロヴェニア、スイス）を対象にした国際比較研究が実施されている。この研究の目的は自国の政策を客観的に評価すること、および同一の尺度で各国の政策を比較することにより、自国の身体活動政策の見直しと目標達成のための行動を改善することにある。

PATは以下の4つのセクションに分かれている。すなわち、1) 身体活動政策を策定した国の政治構造と歴史、2) 身体活動政策に関連するすべての部門の政策内容とそれらの策定プロセス、3) 身体活動政策や行動計画の実施状況、および4) 身体活動政策監査の完成プロセスである。これらのセクションには以下の監査項目が設けられている。

### ① 策定への協議的アプローチ

政策および行動計画を策定するために関連する機関、組織、関係者の協力、および身体活動政策および行動計画の策定に参加したすべての関係者の協議プロセス（政策の策定に関わった組織とその役割、およびそれらの組織を参画させるための試み）について。

### ② 科学的根拠に基づく

最近の効果的な介入についての科学的知見が、政策文書および行動計画に反映されているかについて、身体活動政策の策定を先導した可能性のある国際的な文書があればそれらを示す。

### ③ 身体活動政策に関連する部門や政策の縦断的統合

国のレベルで身体活動を促進するために政府の意向として策定された政策文書（名称、発行日、発行機関）について、複数の部門（健康、スポー

ツ、交通、環境、その他）で政策が策定されている場合は、それぞれの政策を体系化する。

### ④ 国が推奨する身体活動ガイドライン

健康上の恩恵を得るために必要な身体活動量についての国レベルでの推奨値およびガイドラインが公表された年と公表した組織について。

### ⑤ 国家政策のゴールと目標

特定の期間内における明確な国の目標および評価指標について。

### ⑥ 政策実行のための行動計画

政策実行のための具体的な行動とスケジュール、責任の割り当て、利用できる資源、および計画の節目などについて。

### ⑦ 複合的戦略

身体活動の行動計画が実施されるすべての場所と対象集団（セッティング）、および計画の多様性について。

### ⑧ 評価

政策実施の評価についての具体的計画と評価責任の所在について。

### ⑨ サーベイランスあるいは健康モニタリングシステム

身体活動に関する全国的調査システム（調査の期間と頻度、対象集団、本システムの管理者、調査の報告状況など）について。

### ⑩ 政治的関与

身体活動に関する国家政策と行動計画の策定および実施に対する最近の政治的関与について。例えば、公式な演説に身体活動に関する内容が含まれること、議会で身体活動促進について政治的な議論をすること、および身体活動促進のためのイベントで政治家が目に見える関与をすることなど。

### ⑪ 財政的支援

政策と行動計画の実施に対する財政的支援（財政的関与の程度、支援の増加あるいは減少など）について。

### ⑫ リーダーシップとコーディネーション

政策や行動計画の実施におけるリーダーシップと調整の責任について。

⑬ 協働作業

身体活動促進のための全体のまとめ役（リーダーシップの共存，他部門との連携とアドボカシーなど）としての政府の省庁，非政府組織，あるいは特定の個人の役割について。

⑭ 政策と実行との間の連結

国レベルの政策文書やリーダーシップが，地方レベルの政策や他の身体活動促進のための活動の実施をどの程度先導したかについて。

⑮ コミュニケーション戦略

身体活動の恩恵についての意識を高めて奨励することを目的とした国レベルのコミュニケーションまたはマスメディア戦略について。

⑯ アイデンティティー（ブランディング，ロゴ，スローガン）

ブランド，ロゴ，スローガンを利用した身体活動の介入について。

⑰ 専門家によるサポートネットワーク

専門家につながるもしくは支援を受けるためのネットワークやコミュニケーションシステムについて。

PATを用いて我が国の身体活動を促進するための国家政策を監査してみると，縦割り行政が根付いた我が国では多分野が連携した動きがきわめて少ないことに気づかされる。連携活動を推進するためには，関連する組織や個人等が政策や行動計画に対して共通の理解を持つことが不可欠である。PATを用いた監査はそれを実施する過程において，身体活動による健康増進に興味を持つさまざまな分野の省庁や組織の連携を強めることができること。また，多分野・組織間のコミュニケーションを高め，それぞれの計画や行動を戦略的に統合させるための触媒のような働きがあると考えられている<sup>1)</sup>。

### Ⅲ トロント憲章

#### 1. 憲章の内容

国民の身体活動促進を図るためには，国や地方自治体に対して健康づくりのための身体活動を支

持する政治的および社会的な取り組みを強めるように求めていくこともまた重要である。2010年5月カナダ・トロントで開催された第3回国際身体活動公衆衛生会議（International Congress of Physical Activity and Public Health; ICPAPH）において，「身体活動のトロント憲章（世界規模での行動の呼びかけ）」が採択された。トロント憲章は世界規模で身体活動促進を目的とした国家政策策定の優先順位を高めるための行動を呼びかけること，およびその行動に携わる団体や個人を支援するためのものである。本憲章は国際身体活動健康学会（International Society of Physical Activity and Health; ISPAH）の協議会である Global Advocacy Council for Physical Activity（GAPA）によって作成された。その内容は身体活動がもたらす効果の概要，9つの指針，行動の枠組み，および行動への呼びかけで構成され，身体活動促進の根拠と対策のあり方が示されている。世界規模での行動を呼びかけるためには，本憲章が各国の言語で紹介されることが望まれる。我が国では井上ら<sup>2)</sup>によって日本語翻訳版が作成されている。

#### 2. 身体活動がもたらす効果

現代生活は身体活動の機会を減少させて，座位中心のライフスタイルを送る者を増加させやすく，このことが健康面，社会面，経済面で好ましくない方向に人々をリードしていると述べられている。すなわち，身体活動の促進は心血管疾患，がん，小児肥満，メンタルヘルス，および高齢者の自立などの人々の健康に恩恵をもたらすこと。このことが医療コストの抑制や生産性の向上をもたらす経済的発展に繋がること。さらに，歩行，自転車，公共交通などの活動的な移動の推進は，車による大気汚染や温室効果ガスの排出を抑えて持続的発展が可能な社会を築くことが指摘されている。

#### 3. 身体活動促進のための9つの指針

身体活動を促進するために以下の指針が挙げられている。これらはWHOの「Non Communicable Disease Action Plan<sup>3)</sup>」や「Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health of World Health

Organization<sup>4)</sup>」ならびにその他の国際的な健康増進に関する憲章とも内容が一致している。

- ① 全人口および特定の集団（女性，高齢者，子ども，障害者，勤労者など）に対して科学的根拠に基づいた戦略を用いる。
- ② 社会的な不平等，健康の不平等，身体活動機会の不均等を是正するための戦略を用いる。
- ③ 身体不活動の環境的，社会的，個人的な規定要因の改善に取り組む。
- ④ 効果を最大にするために，持続可能な対策を国や地域レベルで複数の部門の連携を通じて実施する。
- ⑤ 研究，実践，政策，評価，調査のための能力を高めるためのトレーニングを支援する。
- ⑥ 子ども，家族，成人，高齢者のニーズに対応した，生涯を通じたアプローチを行う。
- ⑦ 身体活動に関する政治的取り組みを強化し，資源を増大するように，政策決定者や社会一般に対して政策提言・支援活動（アドボカシー）を行う。
- ⑧ 文化的差異に配慮し，多様な地域の現状，背景，資源に応じた戦略を採用する。
- ⑨ 身体活動を行うという選択が容易にできるようにすることで，個人が健康な選択をすることを促進する。

これらの指針は現在実施されてる保健事業や支援活動をチェックすること，および具体的な課題の抽出とその対策を検討することに活用できる。

#### 4. 行動の枠組み

本憲章は以下の4つ行動を連携して実施することを求めている。これらの行動に関わるのは，政府・地方自治体，市民団体，研究機関，専門家組織，民間団体，その他の健康に関係したあるいは健康とは直接的に関係しない組織，および地域社会（コミュニティ）である。

##### ① 国家施策および行動計画の策定と実行

国家政策と行動計画を策定することにより，関連する部門に対して進むべき方向が提示され，支援が提供され，相互の強調が促されることが述べ

られている。具体的には，広い範囲の関係者（ステークホルダー）の意見を取り入れること，および身体活動の推進についてのリーダーシップや参画組織の役割と責任の所在を明確にすることなどが挙げられている。

##### ② 身体活動を支援する施策の導入

政府や社会において持続可能な変化を達成するためには，施策の枠組みと規制の必要性が述べられている。例えば，身体活動を「どのくらい」，「いつまでに」増加させるかという目的を伴った明確な国家政策を持って全部門が目標を共有すること。歩行，自転車，公共交通の利用，スポーツ・レクリエーションを支援する都市計画・都市設計を進めることの方針と指針。身体活動の参加を促進するための補助金，インセンティブ，課税軽減などの財政政策などが挙げられている。

##### ③ 身体活動に重点を置いたサービスと財源の新たな方向付け

健康増進のための身体活動を支援するような優先順位の再設定の必要性が述べられている。例えば，教育に関しては，非競争的スポーツを重視した質の高い必修体育，および授業中・休み時間・放課後に生徒が活動的になるための機会など。交通計画に関しては，歩行，自転車，公共交通のインフラに優先的に財源を投入する交通政策とサービス，および身体活動を奨励し，支援する建築基準など。都市計画と環境に関しては，あらゆる人（年齢や障害の有無にかかわらず）が身体活動できる場所へのアクセスを高め，スポーツ，レクリエーション，身体活動の機会を提供するような都市計画など。スポーツ・公園・レクリエーションに関しては，参加しそうな人々を含めて，多くの人が参加するみんなのためのスポーツの提供，および幅広い年齢層が使えるインフラの整備など。健康に関しては，疾病予防と健康増進の優先順位を上げて資源を整備することなどが挙げられている。

##### ④ 対策のためのパートナーシップの構築

国民全体の身体活動促進を目的とした対策は，

国と地域レベルで様々な部門と地域社会を取り込んだ形で、またパートナーシップと協力関係を構築する形で、計画・実行されるべきであると述べられている。例としては、さまざまな政府部門（交通、都市計画、芸術、保全、経済開発、環境開発、教育、スポーツ・レクリエーション、健康）と非政府機関が協力し資源を共有する地域での取り組み、および多分野の主要な公共・民間機関の関係者による全国または地方レベルでの情報交換の場の設定などが挙げられている。

#### 5. 行動への呼びかけ

ここでは、世界中で身体活動促進のための取り組みを拡大するために、明確な方向づけと力強い呼びかけ（アドボカシー）を行うことが急務であると述べられている。身体活動の促進に興味・関心のある全ての関係者に対して、以下の行動を起こすことを求めている。

- ① 身体活動のトロント憲章への支持を表明し、4つの行動と9つの指針に同意を示す。
- ② 身体活動のトロント憲章のコピーを少なくとも5人の同僚に送付し、同様に支持してもらうよう依頼する。
- ③ 様々な部門の政策決定者と会い、身体活動のトロント憲章の原則に基づく国家計画や政策活動が、諸部門の活動に好影響を与えることを伝える。
- ④ 身体活動のトロント憲章を支持し、実行するために、あらゆる部門のネットワークとパートナーシップを活用する。

### IV ま と め

健康日本21・第2次の身体活動・運動分野の目標である「日常生活における歩数の増加」と「運動習慣者の割合の増加」は、いずれも第1次で達成できなかったものであり、その実現は容易ではないことが予想される。従って、第2次計画の立

案と実施に際しては、第1次と同じ轍を踏まないための特別な対策が求められる。本稿で紹介したPATは身体活動促進のための国家政策および行動計画の策定を支援するためのツールであり、トロント憲章はその政策や行動計画の実施を支援するためのツールと考えることができる。健康日本21・第2次がスタートするに際して、我が国の健康教育関連の研究者、実践者および政策決定者が、これら2つのツールを有効に活用していただければ幸いである。

#### 利益相反

利益相反に該当する事項はない。

#### 文 献

- 1) 厚生労働省. 健康日本21最終評価. <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001r5gc-att/2r9852000001r5np.pdf> (2013年4月4日にアクセス).
  - 2) Bull F, Milton K, Kahlmeier S. World Health Organization Regional Office for Europe. Health-enhancing physical activity (HEPA) Policy Audit Tool (PAT). Copenhagen, Denmark: WHO Regional Office for Europe, 2011. [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/151395/e95785.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/151395/e95785.pdf) (2013年3月14日にアクセス).
  - 3) 井上茂, 岡浩一郎, 柴田愛, 他. 身体活動のトロント憲章日本語版: 世界規模での行動の呼びかけ. 運動疫学研究 2011; 13: 12-29.
  - 4) World Health Organization. 2008-2013 Action Plan for the Global Strategy for the Prevention and Control of Non Communicable Diseases. Geneva, Switzerland: World Health Organization. 2008. <http://www.who.int/nmh/Actionplan-PC-NCD-2008.pdf> (2013年3月14日にアクセス).
  - 5) World Health Organization. Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health. Geneva, Switzerland: World Health Organization. 2004. [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_english\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf) (2013年3月14日にアクセス).
- (受付 2013.3.26.; 受理 2013.4.10.)

## Policy Audit Tool and Toronto Charter for health-enhancing physical activity

Yukio OIDA\*<sup>1</sup>, Shigeru INOUE\*<sup>2</sup>, Noriko TAKEDA\*<sup>3</sup>

### Abstract

Background: It is one of the important health policies of our country to promote the physical activity across the life course.

Contents: Policy Audit Tool (PAT) which is a tool for inspecting the national policy aiming at promotion of a physical activity was developed in 2011. The process of completing the tool can foster collaboration between different departments and other organizations interested in health-enhancing physical activity. It can provide a catalyst for greater communication and joint strategic planning and actions.

“The Toronto Charter for Physical Activity: A Global Call for Action” was adopted at the 3rd International Congress of Physical Activity and Public Health held in Toronto, Canada, in May, 2010. The Charter is call for action and an advocacy tool to create sustainable opportunities for physical activity lifestyles for all.

Conclusion: PAT and the Toronto Charter are considered to be the tools for supporting development of the national policy and action plan. Furthermore, these tools would be useful also for implementation of them. It is expected that health education-related the researcher, practitioner, and policy maker of our country would be effectively utilized in these two tools for development of the local planning of 2nd Healthy Japan 21 and implementation.

[JJHEP, 2013 ; 21 (2) : 165-170]

Key words: physical activity, policy audit, Toronto Charter

---