

日本基層運動組織與規律運動人口之推展策略

楊雅婷

壹、前言

日本隨著社會環境的快速變遷以及對於國民健康的越趨重視，於2000年以1961年公佈實施的「運動振興法」之內容為依據，制定了「運動振興基本計畫（2001~2010）」，以此做為強化國家體育／運動發展之10年政綱，企圖更進一步的透過增進規律運動人口來達到促進全民健康之目標。

近年，在反省「運動振興基本計畫」的成效後，重新設立一項「以運動立國」的新願景，並於2011年立法通過「運動基本法」，明確指出日本的體育／運動政策之發展方向（中島光，2011）。文部科學省亦更進一步於2012年提出將「運動基本法」的政策理念具體實施之重要指針「運動基本計畫」，作為未來中央與基層運動組織推展體育／運動政策的具體方針（文部科學省，2012）。緊接著，厚生勞動省亦於2012年召開國民運動基準與運動指針改定會議，並於2013年正式成立「健康促進推動本部」，作為推動延長國民健康壽命的政策中心（厚生勞動省，2013）。

日本文部科學省的體育／運動政策之推動與執行，主要包含了學校保健體育、競技運動與終身運動等三個主要範疇。每個範疇皆有其推展的整體策略，其中終身運動則與厚生勞動省的健康促進政策之推動密不可分。依本刊之旨意，本文將針對終身

運動範疇進行討論，以國家政策與基層運動組織的業務分掌、基層運動組織的營運模式與推展策略，以及規律運動人口概況等三個部分作為主要闡述脈絡，藉此說明日本如何透過官方與基層運動組織合作推動增加規律運動人口的策略。

貳、國家政策與基層運動組織的業務分掌

日本的終身運動之推動，主要由隸屬於「文部科學省」運動與青少年局的運動振興課與「厚生勞動省」健康局的癌症對策與健康促進課規劃主要國家政策。並由各級地方政府保健福祉部的「健康促進課」與公益財團法人日本體育協會運動促進部的「運動課」等基層運動組織來負責共同推動。

一、文部科學省體系：

於2011年提出主要政策「實現終身運動社會」，且以：（一）提高國民每週一次以上之固定運動習慣；（二）促進各鄉鎮市的綜合型地方運動俱樂部之比例；（三）增加各運動俱樂部之會員人數，此三者為政策成果之指標，並訂定各項實施辦法。實施辦法包含了：（一）地方運動與競技運動之互利推進辦法；（二）健全者與身障者之運動與休閒活動共同推進辦法；（三）高齡者之體力促進辦法；（四）各年齡層之運動推進策略研究調查實施辦法；（五）綜合型地方運動俱樂部組成之推進辦法；（六）跨區域運動中心之機能強化辦法；（七）

日本體育協會補助辦法；（八）終身運動之推動辦法；（九）強化運動政策立案之實施辦法；（十）體育署之存在意義調查研究實施辦法；（十一）運動設施之安全管理推進辦法，等共 11 項辦法（倉剛，2011）。其中的「健全者與身障者之運動與休閒活動共同推進辦法」、「高齡者之體力促進辦法」等為 2011 年度新增的項目，經費預算之比重大於年度總預算的 11.7%，共約 1.78 億日幣（倉剛，2011）。

作者認為文部科學省的規律運動人口推展策略是越趨全面的，除了針對各個年齡層進行不同的推動策略，對於特殊族群尤其是身障者與高齡者的運動人口是越來越重視的。並且，在財政吃緊，大部分預算皆相對減少的情況之下，只有「地方運動與競技運動之互利推進辦法」與「終身運動之推動辦法」的預算與上一年度相比是增加的。由此，我們不難發現日本政府想透過其他的行政力量來達到互助互益的政策效果。

二、厚生勞動省體系：

厚生勞動省在推展規律運動人口方面，則以 2012 年公佈之政策「二十一世紀國民健康促進運動（健康日本 21〔第二次〕）」為主軸，強調身體活動與運動除了可以預防慢性疾病，更可以提高日本社會生活機能與全體國民的生活品質（厚生勞動省，2012a）。並具體提出「健康促進之身體活動基準 2013」與「健康促進之身體活動指針」兩項實施辦法，以期達到：（一）提高日常生活走路步數；（二）增加規律運動人口比率；（三）提升國民優良運動

環境等三項政策目標（厚生勞動省，2012b）。本次新政策將 2006 年提出的「健康促進之運動基準 2006」與「健康促進之身體活動指針」分別修訂成為「健康促進之身體活動基準 2013」與「健康促進之身體活動指針」。亦即將「運動」一辭修改為「身體活動（包含日常生活活動與運動）」，並且增加「提升國民優良運動環境」一項政策目標。

由此，我們不難發現，厚生勞動省檢討過去 10 年之實施成果後，將實施內容更改至更適合不同年齡層與不同族群之全體國民，並且欲透過主動提供優良的運動環境來提升整體政策實行效果。過去的政策，只提供 18 至 64 歲國民之運動基準範圍，新政策則將全體國民分成未滿 18 歲、18 歲至 64 歲與 65 歲以上等三個年齡層，分別規範出日常生活活動與運動之身體活動基準，並且對於慢性疾病之罹病族群做出明確的身體活動注意事項與建議。

參、基層運動組織之營運模式與推展策略

根據文部科學省與厚生勞動省所提出的政策目標與實施辦法，各級地方政府保健福祉部的健康促進課與公益財團法人日本體育協會運動促進部的運動課，則負責共同推動的部分。其中，日本體育協會與其所屬的單項運動協會主要負責推動文部科學省所提出之「實現終身運動社會」政策，各級地方政府則承接厚生勞動省之「二十一世紀國民健康促進運動（健康日本 21〔第二次〕）」政策。下文分別舉例說明與探討鄉鎮市公所與基層運動組織之營運模式與策略推展實務。

一、文部科學省體系：

文部科學省體系所屬之日本體育協會旗下至 2013 年 8 月 1 日為止，共有包含 58 個中央競技團體（如：日本體操協會與日本足球協會等）、47 個全國都道府縣體育協會（如：北海道體育協會與沖繩縣體育協會等）、5 個關係運動團體（如：日本身障者運動協會與日本運動藝術協會等）與 4 個準加盟團體（如：日本美式足球協會與日本競技啦啦隊協會等）（日本體育協會，2013）。主要的營運模式為：（一）提供運動愛好者組織綜合型地方運動俱樂部與運動少年團的媒合平臺；（二）定期舉辦全民運動大會與中高年者競賽大會；（三）與國際群眾體育協會（TAFISA）合作舉辦定期性跨國運動交流會。

「綜合型地方運動俱樂部」提供全體國民以縣市政府組織為管理單位的運動參與機會。以東京都為例，目前登記營運的綜合型地方運動俱樂部約有 115 個，活動範圍分布在東京都內各個區域，提供民衆廣泛的休閒運動選擇（日本體育協會，2012a）。

「運動少年團」則提供全國的國小學生利用平日下課後與週末時間參與運動的機會。只要整合 10 位小朋友與 1 位 20 歲以上的指導者就可以向日本體育協會之各鄉鎮市營運中心申請成立運動少年團社團登記。目前約登錄有 20 萬位的指導者與 86 萬位的小小運動愛好者，除了平時的固定運動時間，更提供國內各地與國外的交流大會相關訊息與參與權利（日本體育協會，2012b）。

「全民運動大會」則自 1961 年便開始由全國各都道府縣輪流舉辦，包含冬季與夏季項目等每年約有 40 個運動項目，共約 26,000 餘人的參加者（日本體育協會，2012c）。「中高年者競賽大會」自 2001 年開始舉辦，提供年齡滿 35 歲以上之運動愛好者交流切磋的場所，每年約有 13 個運動項目共約近 8,000 位的參加者共襄盛舉（日本體育協會，2012d）。

綜觀之，作者發現，日本體育協會與其所屬的單項運動組織以「綜合型地方運動俱樂部」與「運動少年團」的方式提供各年齡層國民參與運動的普遍機會，並且以定期舉辦「全民運動大會」、「中高年者競賽大會」與跨國運動交流會提供民衆持續參與休閒運動的動力與凝聚力。

二、厚生勞動省體系：

厚生勞動省之「二十一世紀國民健康促進運動（健康日本 21〔第二次〕）」政策則由各級地方政府為中心與各地區之鄉鎮市公所、衛生所以及加盟在厚生勞動省之下的特例民法法人組織為中心共同推動。

（作者為方便讀者了解，乃將日本推動基層運動所涉之法規、機關、政策、執行等流程，整理如圖 1）

以鹿兒島縣為例，由縣政府之保健福祉部健康促進課為策略發起中心，提倡縣民「+ 10」活動，教導高齡者或罹患慢性疾病之民衆每日多花 10 分鐘的時間從事身體活動就可增加自身「健康壽命」的長度，另一方面，一般縣民則應以維持每次 30 分鐘、

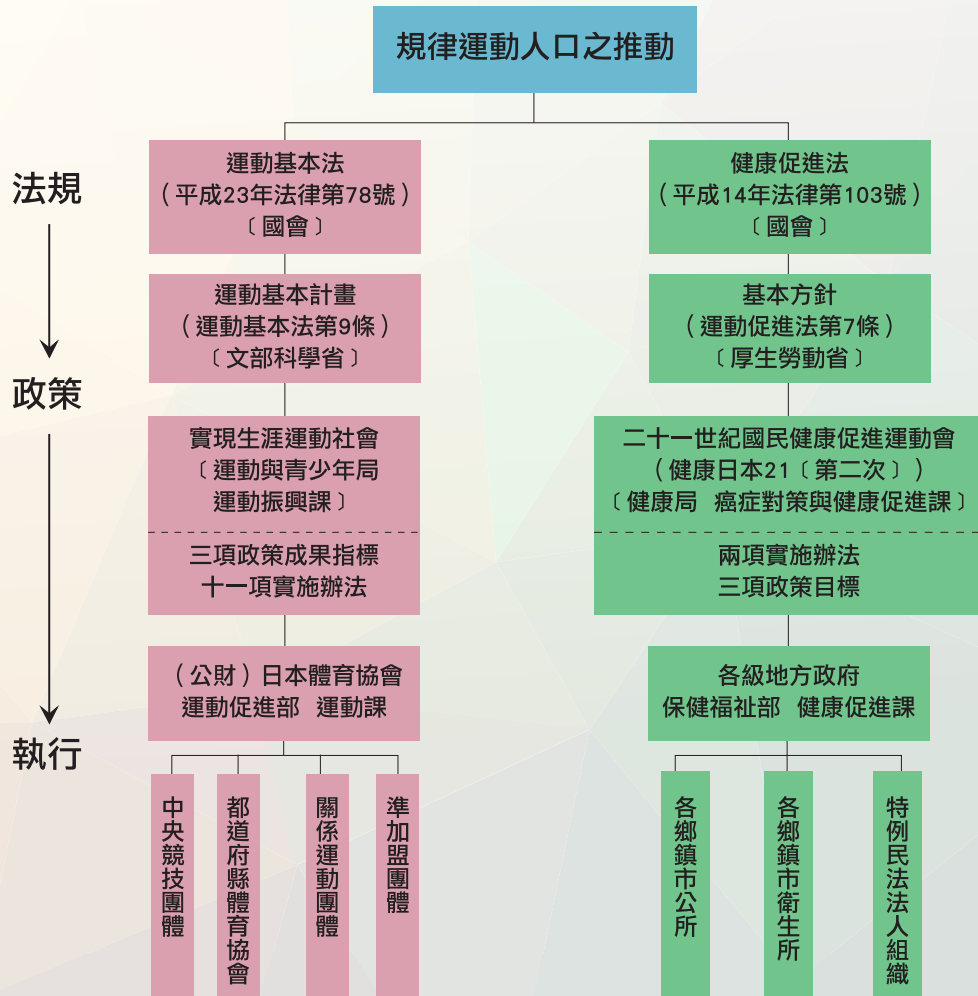
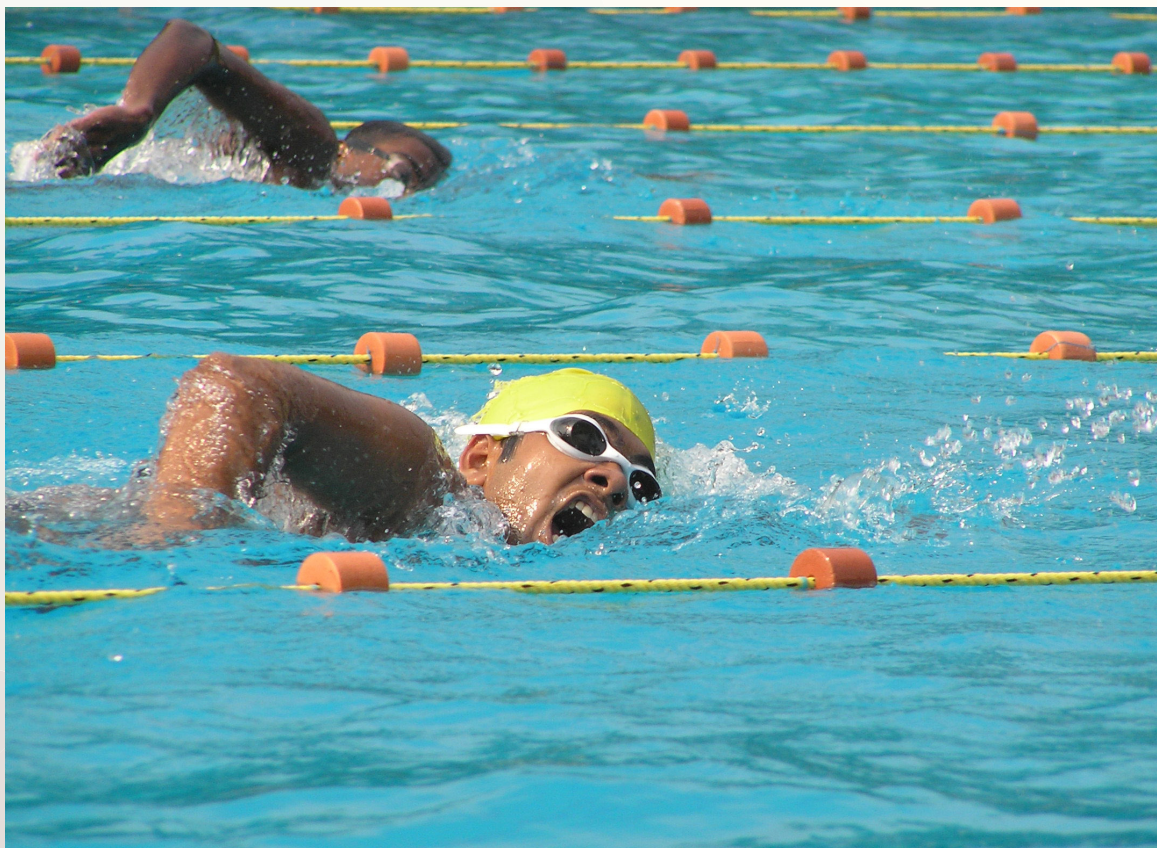


圖 1 日本規律運動人口之推動

每週規律運動 2 次以上為目標來維持健康狀況等兩個推展策略（鹿兒島縣政府，2013a）。再輔以各鄉鎮規劃出鄉鎮內之休閒散步路線圖，提供縣內民衆超過 220 條的散步路線與詳盡的地圖、距離說明等（鹿兒島縣政府，2013b），作為縣內民衆包含

步行、騎腳踏車等多樣化的身體活動選擇之參考，鼓勵縣民自主性的規律運動。

另一方面，長野縣則展現了不同的營運模式，以各鄉鎮村的生活課為策略發起中心舉辦各式運動教室。例如高山村與社區大學合辦為期半年的「村



民快走運動教室」，提供村民相關醫學常識教育課程與每週3次以上合計快走超過1小時的運動場館，並且於運動參與前、後進行身體測量（包含體重、腹圍、血壓、血脂與血糖等）（高山村，2013）。給予參與者半年規律運動後，對於身體健康狀態最直接的改善體驗，鼓勵民衆藉由良好的體驗而延續規律運動的習慣。

由以上實例我們可以推知，厚生勞動省體系之營運模式包含：（一）以各級地方政府為中心，向下發展至各地區之鄉鎮市公所、衛生所；（二）以加盟在厚生勞動省之下的特例民法法人組織為主，

直接進行策略的推展。在此體系下，各自發展不同的推廣方式鼓勵民衆體驗、參與不同形式之運動，並藉由實際的身體狀況改善之數據提高民衆持續運動的意願。

肆、規律運動人口概況

根據文部科學省於2011年公佈的「實現終身運動社會」政策實施報告書（倉剛，2011）的各項成果指標數據，可以得知：（一）在提高國民每週一次以上之固定運動習慣方面，由1997年的平均34.7%（男性：34.2%、女性：35.2%）提升至

2009 年的平均 45.3 %（男性：46.3 %、女性：44.5 %），約 12 年間總共提高了 10.6 %。（二）在促進各鄉鎮市的綜合型地方運動俱樂部之比例方面，由 2008 年的 57.8 %（全國綜合型地方運動俱樂部創立總數 2,768 件）提升至 2011 年的 75.4 %（全國綜合型地方運動俱樂部創立總數 3,241 件），3 年間總共促進了 17.6 %（472 件）。（三）在增加各運動俱樂部之會員人數方面，則由 2008 年的 1,144,539 人提升至 2011 年的 1,388,355 人，3 年間總共增加了 243,816 人。

另一方面，根據厚生勞動省於 2012 年度公告的「推展健康日本 21 [第二次] 之參考資料」（厚生勞動省，2012c）中的運動分項之現狀與目標數據，可以得知：（一）在日常生活走路步數方面，2010 年度為 20 至 64 歲男性平均 7,841 步、女性平均 6,883 步；65 歲以上男性平均 5,628 步、女性平均 4,584 步。2020 年後的政策目標則為 20 至 64 歲男性平均 9,000 步（增加 1,159 步）、女性平均 8,500 步（增加 1,617 步）；65 歲以上男性平均 7,000 步（增加 1,372 步）、女性平均 6,000 步（增加 1,416 步）。

（二）在規律運動人口比率方面，2010 年度為 20 至 64 歲男性平均 26.3 %、女性平均 22.9 %；65 歲以上男性平均 47.6 %、女性平均 37.6 %。2020 年後的政策目標則為 20 至 64 歲男性平均 36 %（增加 9.7 %）、女性平均 33 %（增加 10.1 %）；65 歲以上男性平均 58 %（增加 10.4 %）、女性平均 48 %（增加 10.4 %）。（三）在提升國民優良運動環境方面，由 2012 年度的全國 17 個都道府縣，目標提升至 2020 年後 46 個都道府縣。

透過分析以上統計數據，我們可以得知，日本

的規律運動人口在文部科學省、厚生勞動省與各級地方政府、公益財團法人日本體育協會等中央與基層運動組織的共同推動之下，有明顯逐年成長的趨勢。並且，在未來的至少 10 年之內，也會在相關單位的推動之下持續成長。

伍、結語

本文主要探討對象為日本基層運動組織對規律運動人口之成長的推動方式，其具體的推動策略主要承接文部科學省與厚生勞動省的政策方向，並且依照各部會所訂立的政策目標訂立推展策略。

我們可以從其成果指標與實施辦法的多元性發現，日本的規律運動人口推展是非常全面化的。例如，他們定期檢視政策推動成果，並立即修正策略內容，以便讓政策的實施更適合不同年齡層與不同特點之國民。並且透過主動提供優良的休閒運動資訊與環境來提升整體政策之實行效果。另一方面，此規律運動人口之推展策略，顯然的需仰賴各級地方政府保健福祉部門與公益財團法人日本體育協會運動促進部門的共同推動，這些基層運動組織也著實的發揮了其與民衆親近而直接影響的優勢。

綜合以上說明，我們可以看得到日本在推動規律運動人口策略上的多元與踏實，值得我們參考與學習。

作者楊雅婷為明道大學休閒保健學系助理教授

參考文獻

日本文部科學省 (2012) 。政策・審議会。資料引自 9 月 21 日，2013 年，http://www.mext.go.jp/a_menu/sports/plan/index.htm

日本體育協會 (2013)。「加盟団体一覧」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・<http://www.japan-sports.or.jp/member/tabid/565/Default.aspx>

日本體育協會 (2012a)。「総合型クラブ都道府県別紹介」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・<http://www.japan-sports.or.jp/local/tabid/356/Default.aspx>

日本體育協會 (2012b)。「スポーツ少年団」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・<http://www.japan-sports.or.jp/club/tabid/66/Default.aspx>

日本體育協會 (2012c)。「国民体育大会」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・<http://www.japan-sports.or.jp/kokutai/tabid/62/Default.aspx>

日本體育協會 (2012d)。「日本スポーツマスターズ」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・<http://www.japan-sports.or.jp/masters/tabid/64/Default.aspx>

日本厚生労働省 (2012a)。「政策について、健康日本 21 (第二次) の推進に関する参考資料」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/dl/kenkounippon21_02.pdf

日本厚生労働省 (2012b)。「政策について、国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針の全部改正について」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/dl/kenkounippon21_03.pdf

日本厚生労働省 (2012c)。「政策について、国民の健康の増進の総合的な推進を図るための基本的な方針」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・http://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/dl/kenkounippon21_01.pdf

日本厚生労働省 (2013)。「報道・広報、健康づくり推進本部を 9 月 18 日に設置します」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000022892.html>

中島光 (2011)。「国民が生涯を通じて、それぞれが望むかたちでスポーツを楽しみ、幸福を感じられる社会の形成」。東京都：公益財団法人笹川スポーツ財団政策提言プロジェクトチーム。

高山村 (2013)。「広報：396 号」。長野県：村民生活課保健予防係。

鹿児島県政府 (2013a)。「健康・福祉、+10 (プラス・テン) で健康寿命をのばしましょう」。資料引自 9 月 21 日・



2013 年・<http://www.pref.kagoshima.jp/ae06/kenko-fukushi/kenko-iryo/kenko/undo/undou/plus10de-kenkojumyo.html>

鹿児島県政府 (2013b)。「健康・福祉、県内市町村のウォーキングコース」。資料引自 9 月 21 日・2013 年・<http://www.pref.kagoshima.jp/ae06/kenko-fukushi/kenko-iryo/kenko/undo/undou/walking-sisetu.html>

嶋倉剛 (2011)。「平成 23 年度実施施策に係る実績評価書」。東京都：日本文部科学省。