

借鏡日本地方創生發展經驗

陳志仁 臺灣野村總研諮詢顧問股份有限公司副總經理

摘要

地方創生近年來在日本國內如火如荼的展開，從國家整體發展而言，起源於憂心人口長期以來往都市經濟圈移動的趨勢難解，再加上早已認定人口總數將要減少近兩千萬人，以保一億人口為政策積極目標的現象加乘之下，從中央內閣府統領跨部會運作到各中央部會本身，加上都道府縣等縣市政府層級和市町村等鄉鎮，無不積極參與這場可以說是日本開國以來動員最大與時間最久的全員政策大作戰—地方創生。

關鍵詞：日本地方創生、人口減少

壹、前言

仔細分析日本安倍首相自 2013 年上任以來的相關政策脈絡，十個針對特定區域給與法令鬆綁及特許權利的國家戰略特區，在經歷社會共識與部會法令政策磨合過程中，建立了在後來開始地方創生實作時，各個地方政府據以提出類似「事業特區」的發展共識與經驗是彌足珍貴的。值得一提的是，就現今日本地方創生政策目標是減緩首都人口過度集中，因此，國家戰略特區中的東京圈與關西圈，以強化日本國際化競爭力的相關措施，就應該被我們理解為不屬於發展地方創生的參考內容了。

觀察日本地方創生政策推動的做法，與過去中央政府補助地方政府的差異在於創生在政府的行動上，想要改善長期以來地方政府自己

發展經濟求生存能力不足的現象。許多的地方政府只仰賴中央給予財政補助，然後也無力自求生路。一想到日後面臨人口減少的情況下，地方如果不靠自己的規劃與執行能力，不夠了解細節的中央政府也是頭疼！

因此，推動地方創生的第一年，日本政府花了許多預算經費，要讓地方政府有能力擬出一份在中央政策框架下的五年地方創生政策規劃。這份政策規劃可以跟各地方政府原本的中長期施政藍圖相輔相乘，關鍵在於地方創生對於縣級單位而言，縣內仍然有許多人口持續減少的地方，值得推動地方創生相關活動。

地方創生規劃的行動方案是持續累積與時精進的，要落實的是在地方發生一案又一案的「事業計畫書」，地方政府不僅要促使事業計

畫書持續的增加，同時要檢視這些事業是否具體落實，落實的關鍵在於增加地方居住人口的關鍵績效指標（KPI）是否達成了。這是一種新的社會發展建設的動員模式，不是過去政府做規劃，民間提計畫的分工了，政府要從規劃中了解民間那樣的計畫有成功的機會，並且願意促使這個機會形成「事業」。因為，其實許多的地方創生事業，乍看之下其實都是不具有財務經濟及效益的事業。

地方創生就市場經濟的角度來看，其實是在處理已經處於或是朝向惡性循環的經濟發展有機會改變，這種改變對於人口成長的趨勢下，似乎有點多此一舉，但是當人口減少的情形發生時，人會理所當然的往看得見的經濟力量走，那麼屆時人口處於規模不足的地方，就應該及早做準備，準備有更多人把現在沒有看見的經濟做起來，讓地方創生不是補貼，而是源源不絕的行動。

地方因此要開始跟國際接軌，這是近幾年我們經常可以看見日本地方政府的縣長到臺灣來做宣傳的原因，四國的香川、東北的山形，這些地方對於外國人去日本而言，是排在非常後面的順位。他們都被沖繩縣的成功給鼓舞了，沖繩縣位處本土之外，為求生存不得不去把國際客直接拉到沖繩旅行，當觀光客規模形成時，又開始發展沖繩的製造業，讓服務業及製造業在地方並肩發展，地方企業因此擁有複合事業在地方穩定發展。

觀察日本地方創生多年以來累積出的成功實例，對於即將開始發動我國地方創生的行動應該有所助益，接著將依據「建立地方願景」、「發展定住移住」、「地方人才養成」、「農產品流通」、「地方事業輔導」、「街區再生事業」等六個章節，分別介紹日本地方創生案例。

貳、「建立地方願景」實例

一、地域經濟分析系統（Regional Economy Society Analyzing System），是由日本「城鎮·人·工作創生本部」於2015年4月開始提供給全國人民公開使用的地方經濟產業相關的可視化系統。提倡「觀察、經驗、思考」的政策推動模式，善用資料所提出的證據EBPM（Evidence-Based Policy Management）效果，來進行政策的PDCA（Plan-Do-Check-Action）循環。透過國中生教學來啟蒙學生運用這個地方經濟系統對於地方發展課題的理解能力。以福岡縣的浮羽國中二年級社會科學的地理課程為例，該課程設計讓學生自己運用RESAS系統來分析該校所在地方的農業發展所存在的課題，以啟發學生對於自己居住地方未來將會面臨的具體想法。另外透過這個系統可以看見到當地旅行的人流動向，對於掌握觀光發展也具有客觀的數據價值。

二、發展地方居民為主體的自主城鎮創造，本案例發生在整併了六個城鄉的島根縣雲南

市，透過整併過程將該市原有三十個地方組織加以重新規劃整理，建立以不同年齡區分的「小孩」、「青年」、「大人」的地方課題挑戰循環。利用不同年齡層的同齡者活動來建立由小到大對於地方課題的理解與觀察能力。針對小孩的對象設計在國中三年級進行兩天一夜的活動，包含在地方內進行七項的職場體驗；針對青年對象則是設計由大學生帶領高中生的活動方式，這個青年年齡相近的團體組織，運用前輩晚輩間的領導學習來深化未來解決地方課題的共識能力；針對大人則是以地方交流中心為基地，分別針對「地方創造」「地方照護」、「生涯學習」等面向進行跨團體間的交流。這種作法上是採取從小到大的同年齡組織力，強化人才們對於地方問題的理解與解決的一致性基礎，形成代代永續的地方創生意識。

參、「發展定住移住」實例

一、鼓勵一個人遷移到陌生的地方居住，為了避免移住後的不適應半途而廢，需要建立一個配套的適應過程，而且許多單位跟移住都有關連，因此適當的規劃才能讓資源有效運用。岩手縣遠野市就整合了許多地方草根性強的協會組織，形成一個新的地方移住定住中心，稱為「聚落型的非營利組織」，顧名思義就是將地方各組織的資源納編在旗下，針對吸引移住的行動進行各單位的分工：

(一) 促進接近農業生活的「綠旅行」，包括參與農業耕種換取住宿、觀光農業體驗活動等。

(二) 推動企業辦理「綠旅行」企業休閒活動，整理利用地方廢校空間作為企業辦理活動的設施場所，並且結合當地農舍及民宿提供給企業員工居住。

(三) 從「綠旅行」延伸為特定對象移住定住的協助，幫忙確實有意願者尋找農業體驗計畫的農家或是閒置的房屋住宅介紹入住等。

二、發展移住定住免不了要有當地的工作機會來做為觸媒，山形縣的川西町透過號召全體住戶共同出資成立一個非營利組織，善用當地的農產品在當地進行餐盒的製作加工，並且在當地販售形成一個當地的六級產業企業。因為這個六級產業企業的發起，對當地帶來移住定住發展的三個啟示：

(一) 讓女性在當地有創業的機會，女性創業空間相對受限，在地方更是如此。

(二) 設立兩個便當加工廠，當地有雇用女性的需求，通常地方留不住女性的原因，主要係缺少符合女性的工作機會。

(三) 延續都市跟農村之間的交流活動，農村需要主動創造跟都市的交通需要，以維持日常所需的雙向物流，避免農村閉鎖的情形。

三、城鎮發起以健康為導向的移住活動，吸引有別於農業生活所帶來的人流，吸引喜歡像新瀉縣見附市「健幸」的生活環境，遠在日本海側的見附市，以市民健康幸福生活為願景，建設適合市民健走的步行步道設施環境，開設市民健康運動教室，推動鼓勵中老年外出參與社會的市民團體組織，最特別的是，為了鼓勵

市民每天步行一定的距離，首創一個健康點數事業。另外值得一提的是，在太平洋端的靜岡縣藤枝市，也積極營造健康居住的地方願景，特別以市民每年參與健康檢查的比率，做為具體的量化績效指標。

四、地方政府爭取在首都經濟圈的國際大型企業的研修據點移轉到地方來，除了農業參與及健康生活促進的定住移住定位以外的另一個作法，算是立即創造地方就業機會及中長期吸引企業員工移住地方的一魚兩吃方法。近年來我國國內設計產業經常造訪的石川縣金澤市，在她旁邊的小松市，其實就有一家聞名全世界的挖土機（怪手）公司—「小松」製作所，這個公司近幾年因為工業 4.0 也曾經是個備受關注的個案，該公司透過大數據的收集所租出去全球的怪手運用的情形，進一步分析建議給租用公司作為使用的改善參考，是日本經濟部很推崇的大型企業。該公司為了響應企業研修部門進駐小松市的作法，特別興建一所辦理新人研修活動的「小松總合研修中心」，該建設完工後，小松公司已經移轉了 150 名原本在企業總部負責研修的相關人員移住小松，而且這樣的機構設立到地方之後，也逐年增加了雇用當地出身的人才之就業機會。

五、偏鄉雖然有許多相對於都市的不便利，但是當地的居住生活環境對於創意思考等需要創作的工作卻是一項助力。遠在四國德島縣神山町，利用了日本內政部補助的經費，打造擁有公設民營的最快速高速寬頻網路環境，其中

FTTH(Fiber To The Home) 涵蓋率為 98%，CATV(Cable Television) 的光纖加入率達 88.3%，並且提供古民屋給進駐企業作為辦公環境，積極營造符合影視、藝術家、資通訊等企業進駐。

六、地方發展定住移住雖然能夠透過許多誘因的提供，但是最根本的仍免不了要有維持生活的用品銷售據點，以及基本醫療設施的服務據點存在。京都府的北方南丹市的美山町，就硬生生因為當地的用品銷售店鋪在長期虧損下，將要關門。導致當地的農會辦事處要撤除，銀行的相關功能也會消失，然後加油站也跟著關門消失，而當地老人所依賴的照護所及公路運輸巴士也將會終止。面臨如此困境下，當地住戶發起了由每一個住戶家庭共同出資的公司，承接下原本虧損的店鋪，然後積極行銷當地原本著名的牛奶加工工廠產品「美山牛奶」，因而從服務當地住民，也服務來當地旅行的遊客，有了人流改善了原本虧損的困境，繼而持續吸引外地人慕名而來，成就了延續了地方生活基本的事業。

肆、「地方人才養成」實例

一、檜木縣宇都宮大學針對培養地方人才所需，發展「地域設計科學學程」，這個學程主要融合文理學科來編定課程內容，以作為地方活化的核心角色作為本課程的發展目標。該學程設計在大學教育中要培養學生擁有了解地方課題的能力，成為掌握各地方資源強項發展

情況的專門人才。四年學程中融合了我們傳統政治系、都市計畫系、交通建設系的相關課程，其中規劃了三個「地方專案練習」課程，強調讓學生透過課程演練，熟知地方事務所將面對的實務經驗。另外為了長期累積該校對於地方發展的調查實力，作為大學與地方政府和企業的合作橋樑，宇都宮大學另外設立「地方設計中心」，積極從事跟地方官民有關的研究計畫，累積當地調研資料成為該中心對於地方發展的智庫資源。

二、高知縣高知大學設立發展地方多元回饋實習課程的「地方協働」部門，該部門負責規劃學生四年 600 小時的縣內實習課程，全部實習課程由專任教師負責帶領，這些實習課程依據年級都有其規劃的目標：

- (一) 強調理解地方的實習。
- (二) 針對地方與企業或非營利組織合作提案及企劃的工作實習。
- (三) 針對地方與企業或非營利組織合作的管理實習及教導的實習。

地方協働是源自美國的學生實習作法，安排學生在實習中發掘問題，並且回到學校中具體的紀錄回饋內容，再由專業具有實務的專任教師參與問題解決方案的討論，從中發掘創意促使參與回饋的實習制度。

三、鼓勵大學設立符合地方未來發展需要的學程，強調在當地大學畢業後的當地就業率。對於面臨人口老化的地方而言，缺乏照護的專業人才是一大問題，長崎縣發起了一項整合縣

內三所大學（長崎大學、長崎縣立大學、長崎國際大學）資源的跨校人才培養方案，該方案將三個大學與老齡在宅照護相關，八個專門科系的教學人才共同合作，培育解決長崎縣內老人獨居在家照護人力不足的人才。另外長崎縣為了鼓勵大學人才留在當地就業，提出在學期間發給學生就學獎助金方案，領取者約定畢業後在地方就業滿一定年度後，該獎助金就不用歸還學校。

伍、「農產品流通」實例

一、在人口減少下的地方維持既有的農漁業生產，並且持續提高產品的銷售價值，才能吸引從事農業、漁業者的穩定投入，因此，建立農漁產品國際物流管道，便是穩定產品價值的重要手段。北海道有一間在當地農漁畜產批發市場的公司，它是少數集三類產品於一身的企業。因此輔導這家企業拓展國際市場就是地方創生的關鍵手段，不只解決國內過剩也提升產值，該公司對於海外合作對象擁有大量一次購足的優勢下，已經開通從旭川到臺灣的國際航空運輸路線。另外一個案例則是在北海道新千歲機場負責機場物流的公司，因為北海道到東南亞的各航線已經完整開通，鑒於機場通關的貨物超過 1/3 為食品類，因此，積極投入輸出的物流設備，以滿足各地方企業對於北海道生鮮食品的輸出需要。

二、如同前述山形縣川西町案例，透過農產品製作的餐盒販售，讓都市與農村間產生連

結帶來人口的流動。因此設置都市與農村交流據點，對於農產品的價值創造之外，具有維繫農村生活的關鍵角色。千葉縣鋸南町間廢棄的小學，保田小學在兩年前委託民間公司經營，將學校打成為符合都市人聚會學習技藝與成果發表的小型展覽場所。讓都市人移動到農村的保田小學校來進行原本在都市內的社交活動，這些人流也帶來農產品的販售以及餐廳的餐食銷售，並且對於設立在該校教室的改裝住宿設施也帶來居住的吸引力。保田小學校也從原本以都市與農村間銷售農產品的「道之驛」，轉型為兼顧農村生活需要的「鄉之驛」。

三、農村人口在減少的趨勢下，加上地形的限制，無可避免的將會有一些地方的農田必須要透過共同合作的方式來耕種與加工製造販售，以符合往六級產業發展的價值最大化模式。廣島縣廣島市小田地區，有 13 個聚落耕種 104 畝地，透過發展「集落營農」的企業組織，在當地開設加工工廠，雇用 49 人生產當地米的加工產品，長期保持獲利的經營績效，以支持當地的相關生活機能持續運作。

陸、「地方事業輔導」實例

一、除了繁榮農業與觀光的发展措施之外，地方創生跟創業也有密切的關聯，茨城縣取手市採取了五項措施來協助 20-30 歲的年輕人在當地有一個人創造事業起點的機會。將當地會計師、律師、顧問師們組織成一個「創業師範」團體及當地企業家們自願參與的「創業啦啦隊」，

在創業孵化器辦公室的規劃下，協助創業者。

(一) 創業孵化器辦公室，規劃創業家登錄制度，辦理創業研討會、創業諮詢等活動。這裡的創業不是高科技也不是對企業服務的形態，在這地方往往是做餐飲糕點等消費性食品的創業。

(二) 創業家教育，對於小學生、國中生、高中生及專門學程的學生提供創業的教育。

(三) 創業啦啦隊，對於新創業的店鋪號召市民給與熱情的加油鼓勵。

(四) 創業宣傳大會，協助新的店鋪廣為誇獎宣傳。

(五) 創業折價券，讓創業者擁有較低廉的創業設備購入的優惠。

二、推動產業觀光是推動地方產業繁榮的一魚兩吃的作法。富山縣高岡市是一個銅器製造有名的城市，產業觀光的第一步便是在首都設立販售高岡製造金屬製品的專門店，並且推廣到其他縣市及海外，透過這樣的專門店來建立高岡是金屬製品有名的地方，間接促進了慕名而來的觀光人流。但是高岡市要走出去的第一步其實是要把傳統用「自己的能力」來磨練出傳統商品的職人時代，引導到善用技術製作生活化商品的新時代。這樣的改變最大在於接受販售通路及委託者給予的市場意見，不再堅持保留傳統的商品而已。

三、地方創生中透過當地已經有能力的企業來複製更多一樣的企業，發展出共同接單生產的模式，算是打破傳統的創舉吧。長

野縣飯田市擁有一家協助飛機引擎製造的工廠，透過這家工廠組織了十間企業聯盟的 AI（AerospacellIDA）團隊，共同進行接單後分配生產的合作。因為這樣的聯盟接單，衍生了航空製品的品質管理公司落地，以及相關支援的企業接近 80 家的數量。

柒、「街區再生事業」實例

一、村落發展地方創生的集客設施，在行動上是充滿創意的挑戰。青森縣的田舍館村規劃了一項具有特色的觀光集客設施，運用當地七種顏色十二種品種的稻米來種植出地景藝術設施，該設施發動了當地大學生及當地住民一起參與稻米種植到收成的完整過程，該地景作品收取參觀費用，光是 30 萬人的陸續參訪就創下臺幣超過三千萬元的入場費收入，為地方創生的觀光建設樹立了精彩的案例。

二、人口減少下的城鎮的街區，不動產開發的困難度相對都市街區高了許多，甚至可以說是過不了「可行性評估」這個門檻。富山縣的富山市運用建設輕軌來串連市街區及火車站間的人流，達到繁榮經濟的規劃。問題就在於每年的輕軌收入只能應付一半的費用支出！富山市輕軌公司發起的時候，就由地方企業出資過半來經營，地方政府除了也是出資者，關鍵在於也善用輕軌公司的專業人才的能力，將地方許多工程建設的規劃及維護也交給該公司來負責，因此成就了一條用傳統財務規劃做不起來的地方創生的輕軌建設。

三、一條街怎麼做地方創生呢？首先要規劃怎麼讓街區的人流增加起來？步行者或是騎車的人怎麼進到街區？有了人流進行後續的店舖招商等規劃的行動才会有正面的回報。長野縣飯田市、滋賀縣長浜市都先由在當地設立的城鎮創生公司承租街區閒置的空屋做起，透過建設具有獨特街區印象概念的街區新設施，吸引人流走入街區，飯田市打造「悠閒的老街散步風格」的街區、長浜市規劃「統一建築風格」的黑壁文化等。城鎮創生公司的街區工作才正要開始，如何運用匯集的人流讓空屋改造後，新事業進駐者可以賺錢，責任也在城鎮創生公司肩上。秋田縣大仙市針對街區的 30-40 歲女性進行調查後，建議運用當地蔬菜開發自有品牌的商品；長浜市的黑壁公司，規劃了餐飲的創業據點，以鐘點的租賃費用吸引餐飲創業者來嘗試銷售發想的新食材料理。

四、如果沒有當地的創生公司可以來做街區創生怎麼辦呢？宮崎縣日南市就面臨這樣的麻煩！他們對全國發起了人才招集令，要求能達到四年有 20 家店舖的進駐目標，這次人才招募從 330 人中選出了一位獲得月薪「90 萬日圓」的街區創生負責人。他當年 38 歲，在移居日南市後的第一個發想是在街區開了一間咖啡店，收集市民對於街區發展的各式各樣意見，後來街區也成為孩童在街上遊戲的場所，街區也成功募集了更多的店舖開店者進駐。

捌、小結

常有人參考日本地方政府的創生成果，自

認為我們也會做類似的事情。我都會提醒，如果放在沒有人流的地方我們做得到嗎？地方創生不在乎參與者何時加入地方共同生活，但是一定要加入一起跟地方生活。創生不是一件事，也不是一年的事，更不是某個年紀的人的事，我總會覺得像種樹與砍樹一樣，現在砍的樹是多年前的現在種的樹。

地方創生最困難的不是發想創新的創生事業構想，是怎麼永續的經營這個事業？人是最難的？其實我覺得最簡單。如果能夠把更多對的地方創生事業手法發掘出來，觸類旁通、舉一反三就能夠產生思考的良性循環。最末了，記得所有地方創生的事，都要回到有沒有增加地方的居住人口是最重要的關鍵績效指標（KPI）。

參考文獻

1. 閻官房まちひとしごと創生本部事務局、閻府地方創生推進事務局。2017。地方創生 事例集。
< https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/top_seminar/h29-01-13-haifu4.pdf >

