



專題 報導



日本地方創生政策的展望 和培育創造價值據點 (地方樞紐)的重要性

株式會社野村綜合研究所社會制度顧問部部長 神尾文彦

壹、日本地方創生邁向第二階段

貳、今後地方創生關鍵在於：對創造價值據點 (地方樞紐)的重點投資

參、日本地方創生政策的今後發展方向

壹、日本地方創生邁向第二階段

自 2014 年 9 月起，日本開始投入地方創生已超過 4 年的光陰。

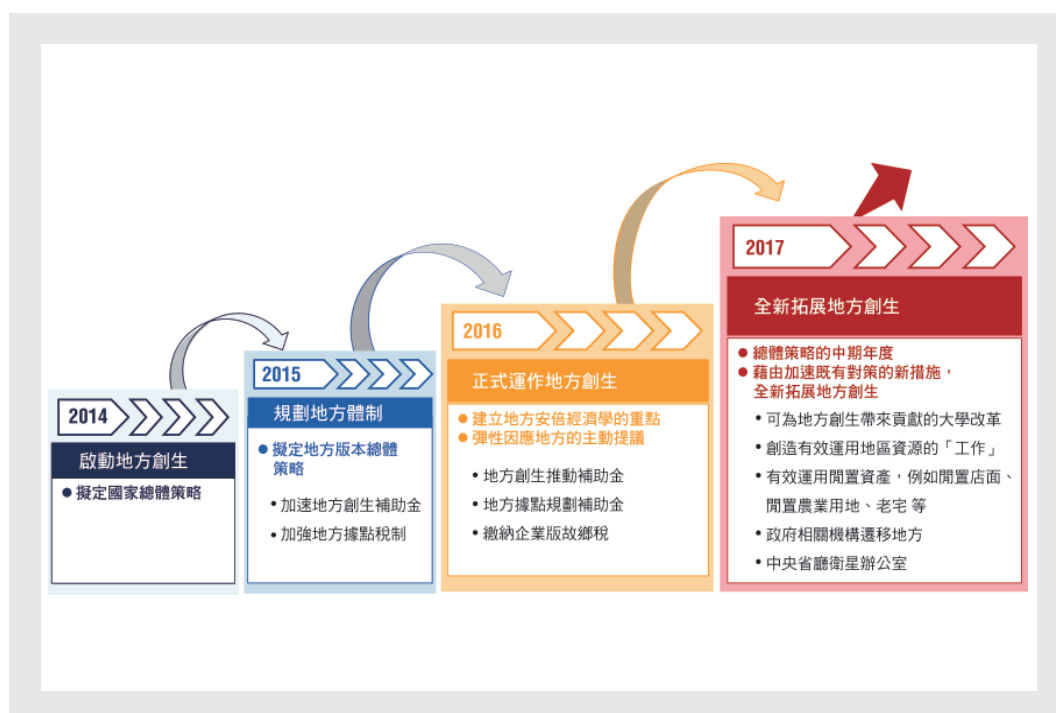
當初，日本政府制定的地方創生方針「城市、住民與工作創生戰略」，是為了實現國土人口平衡、維持經濟活力，而由國家統一擬訂而成。幾乎所有地方政府，均基於本戰略，擬訂未來人口預測的「地方人口願景」、和納入目標事業與 KPI（重要業績指標）的「地方版綜合戰略」，以期著手展開實現地方創生之所需事業。事業範疇遍及創造雇用機會和活化產業領域、生活醫療、福利領域、空間維護、都市開發領域、人才培育領域等。

以截至目前為止的 4 年期間來看，從擬訂地方創生戰略中，針對事業制定稅收和財政支援（地方創生綜合補助金、

加速撥款、繳納企業版的故鄉稅等）制度，接著則移往培育地方人才、創造工作核心的大學改革，以及將人口減少而產生的閒置店面、閒置土地，視為地區資源，有效運用，並進一步遷移政府相關機構和中央地方政府機構等，做為地方創生引爆劑的具體對策。

在促使地方政府個別投入對策（微觀層面的成果）的含意上，日本地方創生已帶來一定程度的成果。然而，做為首要目標而登載之地方創生對策「制止人口減少」和「矯正人口集中在東京地區等大都市地區」的最終成果（宏觀層面的成果）上，仍處於尚未達成目標的情況。

做為地區人口成長的關鍵，最終還是提升出生率。以執行地方創生對策的2014年以後來看，人口成長率高的地區，除了有東京、名古屋、福岡等大都市地區的周邊地方政府之外，絕大部分都是沖繩縣及周邊離島地區。若以大都市地區以



出處：摘錄自內閣府地方創生推動事務局「都市、人民與工作創生基本方針 2017（概要版）」。

圖 1 日本地方創生發展的變遷

外的市、鎮、村來看，幾乎都是人口 5 萬人前後及低於此範圍的中小地方政府，在對全國整體人口造成影響的據點都市中，出生率的恢復腳步依舊緩慢，人口成長率也未大幅提高，因此以日本全國來看，並未止住人口減少的情況。

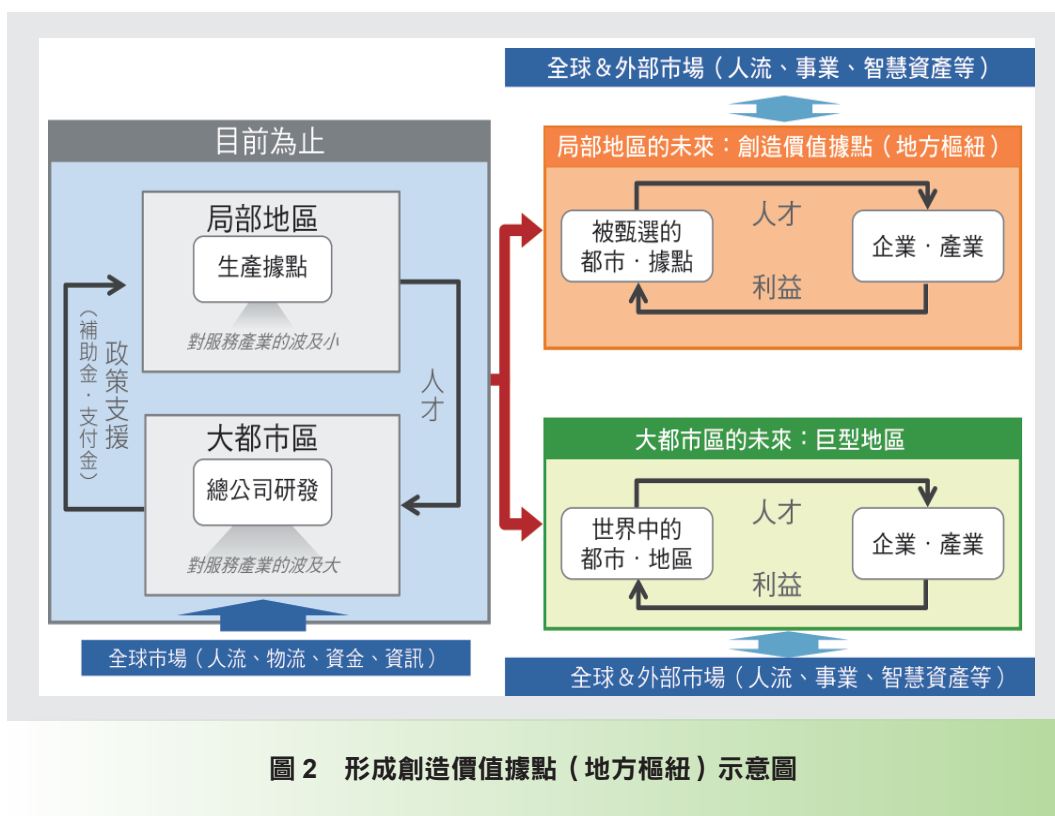
此外，2007 年的日本人口首次轉為衰退，這是包括江戶時期在內，1000 年來第一次出現這種情況。相對之下，自從二次世界大戰之後，人口仍持續遷往以東京地區（東京都、埼玉縣、千葉縣、神奈川縣的合計）為中心的首都地區。因此，要讓人口從大都市地區移往地方區域，並不是一個容易的對策。實際上，2016 年從其他地區遷入東京地區的人數差額（從遷入者扣除遷出者），即使在 2017 年的時間點上，仍約達 12 萬人。

以中期報告來看，雖被評估為已投入地方創造工作和規劃生活基礎等，但投入的結果，對於人口的動向（移動），則抱持著保守的看法。因此，必須看努力投入後的成果。

要恢復出生率和促進大都市人口移往地方，原本就不是短短 4 至 5 年期間就可以做出成果。然而，在實現地方創生的理念上，今後應謀求重新配置人口和經濟的激進措施。

貳、今後地方創生關鍵在於：對創造價值據點（地方樞紐）的重點投資

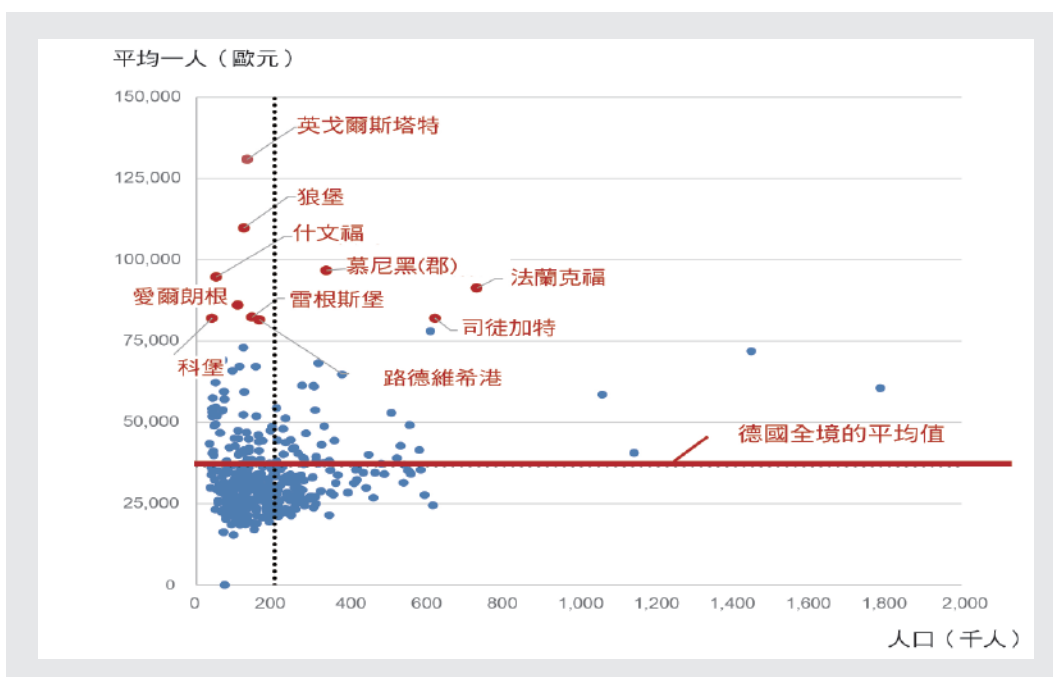
那麼，今後地方創生將著重於哪一點？日本政府正著手研討下一期的都市、住民、工作創生五年計畫。本人認為其中最重要的是：全球性的因應，以及在技術和數位環境中，培育和支援可支撐地區雇用與生活的選擇性據點，我們將創造這種附加價值的據點，稱為「地方樞紐」。這並不是在進行地區內的爭奪，而是確立有助於賺取外匯的地方區域或地方都市。以往的日本，原本是由具備政治、行政、企業總部（業務）、金融等所有中樞功能的東京（地區），擔任全球窗口的功能，地方區域則呈現仰賴東京（地區）的結構。因此，地方都市（地區）難以形成擔負全球窗



口的基礎。最重要的問題在於：確實思考地方樞紐需要哪些功能、以及用於支撐這些功能的組織和基礎設施是什麼。

德國有值得做為地方樞紐借鏡的都市（地區）。若以最高順位，排列德國高產能都市（地區）（用 GRP 除以人口的統計數值），則由人口 5 至 20 萬人左右的小、中規模都市位居前幾位。朝向斯圖加特、法蘭克福等您熟悉之大都市邁進的中、小規模都市英戈爾斯塔特、沃爾夫斯堡、愛爾朗根、雷根斯堡、科堡等，皆有擠入排名。

這些都市（地區）可分為四大特徵。以據點型來說，除了人口規模大、具備行政功能據點之外，更是銷售汽車、機械（斯圖加特）、金融（法蘭克福）的大都市。以企業城堡型來說，則有狼堡（福斯汽車）、英戈爾斯塔特（奧迪）、路德維希港（BASF）等，由全球企業總部支撐城鎮經濟的都市。以消費型來說，則是以觀



出處：聯邦統計廳。

圖 3 德國約 400 個地方政府的人均地區生產總值 (GRP) 與人口 (2015 年)

光客、來到城市者、入境等臨時（部分）滯留者支撐經濟為特徵，大多屬於人口規模小、地區所得高的地方政府。以同樣德國來看，巴登巴登就是典型的例子。對於獨自一人來到城市的人，透過提供醫療、娛樂、文化等多樣化服務，成功在滯留期間，創造出最大的單位消費。日本的新雪谷町（北海道）也希望能追隨巴登巴登的腳步。最後則是內部發生型，這也就是地方樞紐的理想型。讓各種行業能均衡立足於當地，而且各行業中皆存在可與全球為伍的企業。因此，對於都市經濟（GRP）的貢獻輸出比率高，可形成與全球直接交易的都市結構。

例如，以雷根斯堡市來看，最初設廠的 BMW 工廠和從研發據點獨立出來的創投企業，都是以這個地區的大學和研究機構為後盾，不斷成長茁壯。以德國而言，就連中型企業都是全球知名企業，因此在總部設置於該地區之下，使得整體都市也隨著企業的成長，而成為全球性的國際都市。此外，愛爾朗根這個城市不同於德國

的一線城市，這個城市除了有住宅和大學之外，就連世界知名西門子的醫療保健部門總部也位於附近。之所以設在附近的理由，在於：西門子醫療保健技術（以及西門子都市輸出部門和鐵路管理部門）總部融合了地區企業和相關機構（醫院等），因而確實融入這個都市的經濟、雇用與生活。例如，西門子積極收購成功開發出風險較高的新藥研發企業，以代替西門子對醫療創投所做的投資。由於這個地區的薪資所得高、且能獲得穩定的雇用機會，因此實際上有來自德國其他地區和其他國家民眾及學生移住此地，希望能繼續住在擁有無限各種研究機會和商機的此地。除了醫療保健之外，西門子也將智慧城市和鐵路管理部門的總部功能設於此地。

另一方面，科堡這個 4 萬人口左右的城市，原本就具有維護多樣化產業的歷史背景，因此隨時皆在順應時代的背景下，促進產業新陳代謝。無論是家具產業、機械（閥門）產業，甚至數位產業，皆在積極注入新血下，讓各企業匯集一身的全球競爭力，蛻變出即使是小規模企業，也具備高度賺取外匯能力的利基頂尖企業。這裡也設有世界性保險公司 HUK 科堡總部，使得擁有這種企業規模的都市，創造出類拔萃、傲人的產能水準。

實現地方樞紐的要素在於：存在具特徵的商品、由此誕生的人才、資金、資訊、以及聚集所有資源的根基。這絕不是光靠高速公路、機場、港口等硬體基礎就可以做到，例如有無推動多元化風土、保育和養育設施的充實程度、有無充實自然公園和文化與自然環境等軟體面的基礎，皆為經濟能力打底，發揮極大的作用。

另一個重點，就是繼承各時期的技術，也就是具備培育下一個產業和企業的循環體系。若以大企業、中小企業、研發功能等條件皆相同的都市而言，並不是只要單純有「存在」就可以了。大企業設有獎勵來自地區的獨立組織（Spin-out），以做為推動企業成長後盾的「循環體系」。大都市則由大學或具實踐性的研究機構（德國弗勞恩霍夫研究所等），支援中小企業開發技術和商品。此外，中小都市則存在可總體學習到學術、技術與經營的專科學大學（Hochschul），由具備實務經驗的大學教授創設，親自支援個人（非組織）創業的體系。

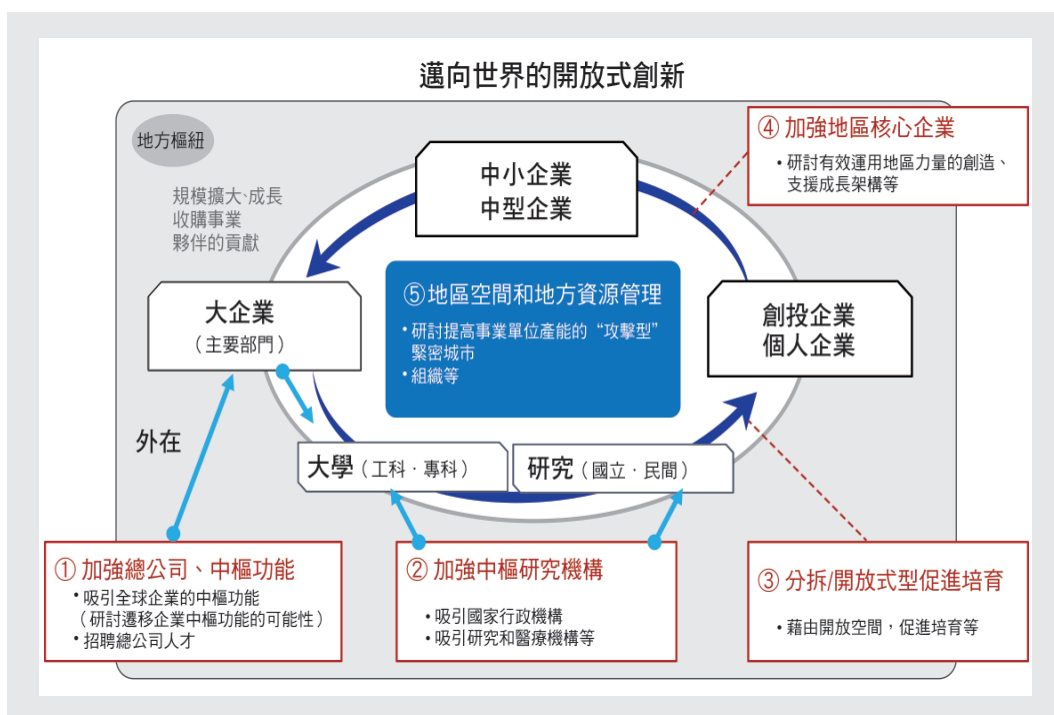


圖 4 存在於創造價值據點（地方樞紐）的內在「循環系統」

當中小企業成長為中型企業後，為了創造新事業，勢必將積極提出建議，以形成可隨時種下新事業種子的結構。此時，支撐「循環體系」的就是本地資源管理。讓鄰近商工會議所而具活絡經濟效益的揮旗組織確實坐鎮，以此地為中心，執行戰略。從都市經營觀點，由存在著涵蓋性規劃、管理、營運地區交通、地區能源（電、熱）、飲用水和污水處理場、充電設備廠等基礎設施主體的「Local Public Utilities」（公用事業），來從事實現都市發展和市民幸福的活動。

叁、日本地方創生政策的今後發展方向

日本是由戰勝高度經濟成長期，也就是所謂全球規模的大企業，牽引著經濟命脈。這些企業皆以東京為中心的大都市地區為頂點，形成金字塔結構，而處於大企業轉包地位的中小規模和微型企業，成長和發展機會則可說受到抑制。地方區域卻

以這種中小規模和微型企業占絕大比重之下，形成東京＝大企業、地方＝中小企業的構圖。然而，重要的不是「現在」，而是「未來」。沒有智慧型手機的生活難以想像（甚至也許會因此而活不下去），可見數位化的浪潮早已快速且全面滲透到生活中。全球化也將迎向下一個階段，就連外籍勞工也從單純的「因應」階段，躍升為成長所需「資源」的終身往來階段。

其中，勢必要創造新事業和企業的嫩芽，以建立下一個全球企業。所謂「地方樞紐」這個據點的成長，將做為這種企業變革與創造的重要場合。

直到目前為止，地方樞紐並不只有前述的德國案例而已，就連日本也開始出現萌芽案例。位於山形縣鶴岡市的慶應義塾大學尖端生命科學研究所的富田所長，就是在發揮領袖精神之下，使得聚集於所長身邊的各類菁英人才，得以催生出多樣化的世界性創投企業。由這種企業和從事的頂尖研究學家，引領世界交流，同時，最大的特徵，就是當地鶴岡市高中與高等專科學校也積極展開交流。透過接納來自當地高等學校的實習生，以擔負起培育未來優秀研究學家與技術人員的職責。雖然大公司尚未在此地建構重要據點，但仍可判定地方樞紐所需循環（環路）已趨於完成階段。這種環路的經濟自律性、穩定性與成長性，取決於可在該地區和都市中建構到何種程度。倘若是具有相當規模的大都市，就需形成數個（領域）環路。此外，如有以大學或研發據點（或兼具兩者功能的實務專科學校）為起點的環路，也就會有大企業的進駐。因此，勢必趕緊依都市特徵，形成「地方樞紐」。

日本即將迎向擬訂下一個地方創生五年計畫的時期。有鑑於數位化和全球化等地方創生的所處環境，勢必要在不同於當時擬訂時的情況下，將舵輪轉往孕育地方區域經濟之「星」的方向。

臺灣要實現經濟成長，同時又要抑制過度集中於大都市的問題，那麼高雄市、臺中市、臺南市等大都市地區，勢必要與臺北市及新北市為伍，以做為核心據點都市的成長後盾，進而尋求地方區域也能透過變革與創造，得以建構出創新的據點。

迎向全球化與數位化的新階段之際，日本與臺灣同樣要以所謂的航向動力，邁向地方創生的新階段。🌀