

世界的地方創生：邊陲的啟動者們

王皓平*

書名：世界の地方創生: 辺境のスタートアップたち

《世界的地方創生：邊陲的啟動者們》

編著：松永安光（著，編集）、徳田光弘（著，編集）、
漆原弘（著）、鷹野 敦（著）、中橋恵（著）、
鈴木裕一（著）、宮部浩幸（著）

出版年：2017年6月1日

出版社：株式会社学芸出版社（日本京都）



壹、為何日本推動地方創生？

他山之石可以攻錯，日本是臺灣鄰近的大國，兩國在歷史上有剪不斷理還亂的關係，而且該國的公共政策或各項公共制度的發展進程多領先臺灣，加上政策系絡有一定的相似性，使得日本從中央到地方各類的政策實務，有不少受我國相關政府部門所借鏡。這其中，自 2014 年起由安倍晉三內閣所主導推動的「地方創生」，亦受到我國行政院及其相關部會的重視。

日本為何要推動地方創生？該國在 1990 年到 1992 年期間遭逢經濟泡沫化，土地及貨幣資產貶值，各項產業的競爭力高度衰退。雖然前首相「小泉純一郎」在任

* 華夏科技大學兼任講師，e-mail: adhoping@yahoo.com.tw。

內閣總理大臣期間（2001年至2006年），經濟情勢略有改善，但與80年代的經濟榮景仍有不小差距；而自1990年代以來的不景氣與發展停滯有「失落的二十年」之稱。而且，約莫在2007年，日本的總人口達到最高峰，隨後立即演變為人口衰退與人口快速老化。而在亞洲經濟「首強」的競爭上，中國大陸與日本兩強相爭，長期以來為日本領先的態勢，但2009年至2010年間兩國位置互換，中國超越了日本，到了今年（2018年），日本全國的整體GDP總額，僅約達中國大陸的五分之二（約40%），而且呈現差距拉大趨勢，難有縮小局面。

而在人口減少、經濟前景不明的情勢下，日本國土的3大都會區（東京首都都會圈、中部名古屋都會圈與關西大阪都會圈），這3個地方以外，人口流失嚴重，當地居民的平均年齡老化，新生兒也逐年減少，造成地方永續經營發展很大的危機。也因此，安倍晉三所領導的內閣於2014年起大力推動地方創生政策，希望化解人口快速減少的衝擊，並使人口不要過度集中於東京，使偏鄉地區也能有發展的契機。

貳、日本全國總人口逐年遞減；而且偏鄉地區人口稀少，幾近達到地方消滅的境地

預估在2040年的時候，依人口趨勢推估日本的總人口將難以保住1億人的門檻；換言之，人口將會少去二千多萬人，至少國家的發展失去國內消費市場的支撐。為此，安倍內閣為了打造「1億人總活躍社會」，保住經濟發展的生機，遂在刺激人口成長的育兒與社會福利等等的政策費盡苦心。

從地方來看，以秋田縣來說，秋田縣面積遼闊，約達臺灣面積的三分之一，但該縣人口在2012年尚有108萬人，如今已經少於100萬人，而且該縣對於人口減少的窘境束手無策，這個事跡被稱為「秋田震撼」。其因在於該縣就業機會不多，所以青年人口多在外地大城市工作，以致轄區內多為年邁的老人住戶，20歲至40歲具有生育下一代能力的婦女有限；換言之，未來的人口只會更少，國民學校的教室只會一間一間變成空蕩的教室。而一連串的「地方消滅」、「無人町村」的事蹟刊載在新聞報章雜誌上，迫使日本中央到地方各級政府必須著手面對。

在少子高齡化持續嚴重的日本社會，鄉村地區人口持續萎縮，年輕人口大量往

大都市移動，因而造成「東京一極集中」、鄉村地區「無人町村」的情形。所以日本推動地方創生就是要創造地方的「生計」（工作機會）與「生命」（新生兒），讓年輕人有就業的機會而且願意留在地方打拚。尤其，前內閣總務大臣、岩手縣知事「增田寬也」撰寫「地方消滅」一書，他以現在日本 1,718 個市町村的 20 歲到 40 歲的女性（有生育下一代能力的女人），去推估 2040 年的人口減少情形，他以此趨勢來預測，推估將會有 896 個市町村會消滅，此書一出版，震撼東瀛。

日本政府及社會各界經過問題的診斷認為，因為人口流失，使得日本偏鄉地區的經濟衰敗；或者是說，地方的經濟不振，使得年輕的人口流失；兩者之間互為因果，循環之後問題更加沉淪。過去地方商店街的榮景不再，並且形成鐵門深鎖、人去樓空的衰敗景象。也因此，沒有工作以及沒有人變成當前偏鄉地區首要面對的問題。

參、日本的因應對策：地方創生政策的推動

為了打破自近 20 多年來經濟持續低迷的困局，安倍晉三於 2012 年年底就任內閣總理大臣後，力推一系列刺激景氣的政策，如寬鬆貨幣政策、擴大財政支出與結構性經濟改革等政策，新聞輿論將該等政策稱之為「安倍經濟學」（アベノミクス）。但或許是力道不夠，或許是三支箭的政策是全國總體政策、沒有地方針對性；或許照顧到了外銷為主的大企業（如汽車產業），對於市井小民卻無直接受益，所以在東京、大阪、名古屋、福岡等等大都市以外的民眾，難以感受到景氣好轉的跡象。

針對地方的困境，安倍晉三內閣於 2014 年創設「城鎮、人與工作創生本部」，設置交付金補助制度，規劃給予補助的單位為地方公共團體，在日本廣域地方公共團體為都道府縣、基礎自治體為市町村；另外也有針對企業工商團體設計的經費補助措施。設計這樣補助金的制度，其用意在於地方其實本來就有很好的稟賦條件去發展地方產業，但因資訊不足、欠缺資金、無人指引，以及不知能否獲利成功而讓地方卻步。究其用意，若地方產業能夠運轉，就能帶來就業機會；有了就業機會，自然就會帶來青年人口；有了青年人口，若願意留在地方安身立命，在此結婚生子，這個地方就會帶來新生兒，如此正面的循環持續下去，地方的經濟環境自然會隨著日子越來越好。

作法上是以市町村為單位，基於地方現有條件，整合資源，組設營利機構，研提地方創生方案，並向中央申請經費。就目前日本實務運作來說，先由地方自提創生計畫，後由內閣府地方創生推進事務局，每年兩次收件，並審議來自全國各地的創生提案。

而地方創生推進事務局收到來自全國各地的創生案件後，會依照創生政策的內容進行分類，如觀光類的地方創生、土特產行銷的地方創生、產品設計類的地方創生、社會福祉類的創生計畫等。分類之後，除該事務局的公務員外，尚且會聘請實務界人士、專家學者（如文化學者、福祉學者、農業學者、園藝學者、經濟學者），基於各該地方的稟賦條件與資源整備的提案內容，審議各該計畫的合理性，並決定是否給予補助金。

補助的金額基本上視計畫的大小以及所產生的效果決定。例如若依某計畫能夠創造越多的工作機會、能夠吸引越多企業進駐、能夠創造越多的地方獲利，那所獲得的補助相對就會比較高。而政府給予地方資金後，也會依照地方所自提的 KPI 指標來進行事後的績效審查，以決定未來是否再予補助。值得注意的是，除了資金之外，尚有「輔導師」制度，若地方不知如何做起，會請有實務經驗（成功經驗）的人士到地方去進行指導，增加創生成功的機會。而在我國，國家發展委員會於 2017 年 4 月完成一份《設計翻轉地方創生規劃作業指引》的報告書，書中仿照日本地方創生的實務作法，研提未來我國大舉進行地方創生的作法程序。

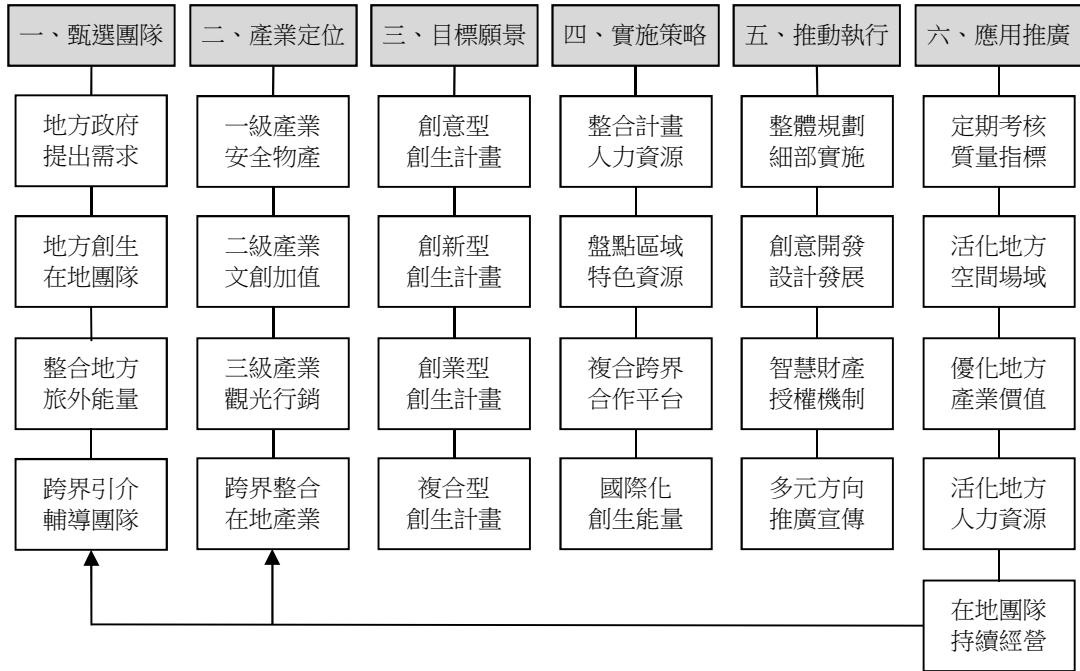


圖 1 我國地方創生案件的作業流程

資料來源：國家發展委員會（2017：46）。

肆、關於《世界的地方創生：邊陲的啟動者們》這本書

就《世界的地方創生：邊陲的啟動者們》這本書而言，它出版於 2017 年，主要取材於日本國外 8 個地方創生的個案進行分析與說明；然而，因為這 8 個國家所面對的問題大不相同，跟日本面對的地方少子化的問題也不一樣，所以地方創生的做法與內涵自然也不會相同。

就這本書認為的地方創生，係建立於「核心 vs 邊陲」的概念，每個國家都有首都，為政治中心，也有經濟發展中心的大城市；但是這些之外，更有人煙稀少的地方。這些偏鄉地區，可能因為產業沒落，可能地處偏遠，可能為少數民族，可能既有良好的天然資源沒有充分利用等。這本書列舉 8 個國外的創生個案，如阿爾卑斯山地區的小鎮，充分利用其豐沛的森林資源，木材不僅作為鎮內辦公行政廳舍或村民聚集（會）場所的建築材料，並利用既有基礎的林業去發展觀光產業，進而使得當地的旅館獲得穩定的客源。

就美食的地方創生案例，書中有介紹西班牙巴斯克地區，這個地方有 4 間三星等級的米其林餐廳，當地的人們設定「永續美食」作為發展主軸，強調綠能、節能、環保與在地食材，以實現人們舒適生活的基本權利；就餐廳的料理材料方面，全部取材於當地的有機農園，採收後立即調理，作為拜訪旅客的餐點佳餚；巴斯克人們認為「世界共通的語言是食物」，有特色的美食自然會吸引外地人士前來觀光。而在本書的第五章也介紹愛爾蘭都柏林某一小區，過去這個地方曾經荒廢，但該地先是吸引到藝術家進駐，後來再搭配海鮮餐廳，室內的裝潢用藝術來創造個性獨特的用餐環境，而海鮮的食材也全部用當地的新鮮漁獲，自 1990 年代成功都市更新後，現已成為都柏林地區重要的觀光景點。

很特別的，這本書也介紹臺灣地方創生的個案，書中介紹臺北華山藝文特區的老屋改造、臺中市舊都市地區的再生活化，諸如中區再生基地計畫，希望能吸引當地的社區居民參與，針對社區內的閒置空間進行規劃，空有的房屋如何吸引諸如甜點店家「宮原眼科」等等的特色商家進駐。

日本人出版國外的個案介紹給日本國人，無非也是希望將國外的經驗給國內各地方當作參考。雖然這些國外個案未必會帶來就業機會與設籍人口，但卻也讓衰敗的地區有了生機，而且運用當地的條件，使當地走向自立、自主，甚至永續經營與發展。

這本書用「核心」與「邊陲」的概念，對應在日本就是超強的東京與人口日漸稀少的地方，尤其在「東京一極集中」越加明顯的今日，地方如何創生？如何創造生計與生命？實為地方最為關鍵的課題。

伍、地方公務員的角色

不論臺灣或是日本的地方，面臨的問題相似，年輕人都到臺北、高雄、東京、大阪了。走在地方的主要街道，還有多少 20 歲到 40 歲的年輕人？這其中又有多少人意識到地方如何再生的問題？就算有，也可能不知道如何做起。

在日本的地方創生實務，地方的公務員往往擔任催生的角色，他們會蒐集資料，研提這個地方的優勢，分析哪一項產業可以予以強化，找尋有無商品化的可能。並且結合地方上必要的「利害關係人」，如商家、在地企業、土地持有人、特殊技藝人士與政府單位進行研討，商議地方發展的對策，並且共同提案向上級政府

或中央政府申請經費。

在我國，行政院長賴清德與國家發展委員會主任委員陳美伶將推動「地方創生」，讓首都減壓、創造地方就業，讓鄉村青年可以回到自己的家鄉工作。相同的，在我國的鄉村地區也是以老年人為主體的人口結構，村內的年輕人多在城市工作，可能無暇於兼顧地方再生的討論。這時候，這個關係地方未來發展的創生議題，地方的政治領導人及地方文官，也將扮演舉足輕重的角色。

參考文獻

國家發展委員會（2017）。設計翻轉、地方創生計畫規劃作業指引，取自：
<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=F5BC16A2AE8C8AB9&s=6D5CD422604E8E53>。

參考網址

內閣地方創生推進事務局，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>。

總務省地方行政局，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/。

