

## 地方創生與公私協力：日本經驗之啟示

林淑馨\*

### 摘要

地方創生是日本首相安倍晉三為解決鄉村人口老化、人口過度集中都市所產生的城鄉差距與經濟產業結構改變而提出之策略，目的是希望能實際改善偏遠地區的生活機能，提高地方的就業機會以吸引年輕人口的流入，達到創造城鎮、人與工作的好環境，同時增加地方人口的目標。由於臺灣也面臨同樣的困境，故行政院特別將 2019 年定為地方創生元年，由國家發展委員會（以下簡稱國發會）負責推動地方創生政策，期望藉此解決上述困境。

在本文中除整理地方創生和公私協力的意涵與關係外，還嘗試透過 4 個成功個案的介紹，來瞭解日本地方創生的做法與成效，並以此為基礎探討我國可能面臨的課題。研究發現，地方創生如欲成功，必須發掘地方特性，提升地方生產力、開發地方品牌與培養地方人才，這些無法單靠地方政府的力量，需結合企業、非營利組織、大學與當地居民，故除爭取其加入外還需獲得認同，才能使地方創生事業能永續經營，而非淪為曇花一現的窘境。

**關鍵詞：**地方創生、公私協力、關鍵基效指標、非營利組織、民間企業

---

\*國立臺北大學公共行政暨政策學系教授。

## 壹、前言

最近幾年「地方創生」一詞逐漸受到討論，似乎變成熱門話題。追究其原因，乃是區域發展落差大，造成地方產業沒落，年輕勞動人口為尋找就業機會，只能外移到大都市，造成地方人口結構高齡化，地方產業競爭力低落，連帶地方也缺乏生氣，若放任不管，最後可能導致地方機能喪失，引發「地方消滅」的滅村問題。因此，「地方創生」是日本首相安倍晉三於 2014 年上任後，為解決上述鄉村人口老化、人口過度集中都市所產生的城鄉差距與經濟產業結構改變而提出一系列策略之總稱，目的是希望能實際改善偏遠地區的生活機能，增加地方的就業機會以吸引年輕人口的流入，達到創造城鎮、人與工作的好環境，同時增加地方人口的目標。該項政策實施後在日本引發相當的迴響，從中央到地方的都道府縣市町村無不積極參與，從而累積不少成功案例。

另一方面，近年來臺灣也因面臨與日本相同的總人口減少、高齡化<sup>1</sup>、城鄉發展失衡、產業結構改變等問題，所以參酌該國的理念與作法，甚至將 2019 年定為「地方創生元年」，並提出臺灣版的地方創生政策，希望透過政策引導和資源挹注，達到促進地方產業創新升級、帶動地方發展的目標。然而，面對地方人口老化，產業競爭力低的現況，若要達成地方創生的目標，恐怕無

<sup>1</sup> 根據國發會「中華民國人口推估（2018 到 2065 年）」報告指出，我國總人口將於 3 至 10 年間轉為負成長，並於 2018 年成為高齡社會，且在未來 8 年內進入超高齡社會。

法僅靠政府部門的力量，否則其成效相當有限。如能透過公私協力，導入民間部門（企業、非營利組織），甚至民眾的創意、專業與活力，或許才能賦予沒落地方真正的「創意與生命」，使地方實際恢復競爭力，進而得以永續發展。儘管日本推動地方創生的時間不算長，暫時還看不出顯著成效，但作者認為從其執行過程與經驗，應有值得我國學習與借鏡之處。

基於此，在本文中首先整理地方創生的背景、政策意涵與策略；其次從協力的意義與對象選取來釐清公私協力的基本概念，探討地方創生與公私協力的關係；接著介紹日本地方創生的個案，分析其特徵、做法與成效；最後思考日本經驗可以作為我國參考與借鏡之處。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

## 貳、地方創生與公私協力的關係

### 一、地方創生的基本概念

#### （一）背景

地方創生的概念源自日本，是 2014 年 9 月由首相安倍晉三所提出的振興地方經濟政策，又稱為「在地安倍經濟學」。根據中山徹（2016：9-10、14-15）的說法，該政策提出的背景大致可以歸納為二：一是人口不斷減少。日本的人口減少率高居世界第一，

人口數從 1950 年排名世界第五，下滑到目前的第十。據推估，該國人口還會持續下滑，2050 年會下滑到第十六，甚至到 22 世紀，其人口數恐怕僅剩下 4,000 萬人而退到世界第五十。

二是人口數過度集中於東京。根據 2015 年發表的國勢調查結果顯示，相較於 2010 年日本全國人口有 1 億 2,805 萬人，2015 年則是 1 億 2,711 萬人，5 年內減少 94 萬 7,000 人。但人口最多的東京都卻還增加 35 萬 4,000 人，其次是近鄰的神奈川縣，增加 7 萬 9,000 人。此意謂著雖然日本全國人口不斷減少，但以東京為首的首都圈人口卻持續增加。若此種情況無法改善，預估 2050 年全日本約有六成的區域人口會只剩下目前的一半。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

## (二) 政策緣起與目的

地方創生政策的原始發想是 2000 年左右日本各地出現一批有志回饋故鄉的改革者，藉由改造場所、設計、美食、藝術等方式，透過「設計思維」模式，進行「地方再生」，試圖達到建立地域性品牌目標。近期則是因 2013 年《中央公論》12 月號的內容提到「2040 年，地方消滅，極端社會即將到來」，隔年增田寬也進一步在《中央公論》6 月號中提出有 896 個都市可能消滅的警訊，而引發社會大眾的高度關注（岩崎忠，2017：125）。故安倍

晉三首相上任以後，在 2014 年於內閣府創設負責地方政策的「城鎮、人、工作創生總部」，並設置「地方創生大臣」，頒布「城鎮、人、工作創生法」，試圖將此議題拉高到國家政策層級，從中長期的策略觀點出發，澈底解決影響日本國家競爭力的棘手問題。

因此，日本的地方創生是以中央政府為主所制定的「由上而下型」的國家級政策，其目的有三<sup>2</sup>：一是改善因人口減少消費、經濟力低落而對日本社會所造成的沉重負擔；二是實現國民的希望，降低人口減少的速度，在 2060 年維持 1 億人口；三是透過改善人口減少與地方創生兩者，以維持今後日本社會的活力，故具體策略為「找回地方持續成長的活力」，作法乃是設法建立每位國民能夠擁有夢想與希望且能過著安心豐富多彩地域社會（城鎮），培養令地域社會更加進步的人才（人），以及以地域特色與特性發展具魅力且多樣的就業機會（工作），而這三者需一起發展。

事實上，安倍經濟學的政策方向是繼承前首相小泉純一郎的結構改革而來的。換言之，為維持日本的國際競爭力，有必要大幅刪減地方公費補助、社會保障和市民服務，但是卻又要避免小泉因結構改革而引起地方的反彈。因此，安倍經濟學和小泉的結構改革最大差異之處有二：一為不僅是破壞地方，而是改造地方。

<sup>2</sup> 資料來源：內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「まち・ひと・しごと創生 長期ビジョン 総合戦略」；<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/#an6>；檢閱日期 2019/6/20。

以人口大幅減少的地區為前提進行改造；二是推動再造的非為中央政府，而是地方自治體本身（中山徹，2017：31）。在此架構下，制定地方創生相關措施；如地方創生下地方自治體需制定人口願景、總合策略等計畫。雖然對地方自治體而言這些並不是義務，但實際上沒有制定這些計畫者是無法獲得地方創生相關的補助，因而有實質義務的意涵。另外，地方自治體必須經常檢討計畫的達成度，因為達成度越低補助金被刪減越多，故地方自治體不得不努力執行計畫並檢討改進。

### （三）原則與策略

地方創生政策雖是國家級政策，但畢竟是要解決地方問題，故政策成功與否仍攸關各地方政府的執行能力。基本上，地方創生強調下列 5 項原則，分別是：1. 自立性；2. 將來性；3. 地域性；4. 直接性；5. 結果重視，其中又以「自立性」和「結果重視」兩項被認為是最重要。以「自立性」來說，截至目前的地方政策都是以護送船團方式來執行，過度倚賴中央政府的協助才能達成，但地方創生政策則強調由中央政府選定真正有意願執行的地區，而將資源集中在這些地區。另外，「結果重視」也是地方創生政策的一大特徵。也就是說，地方創生是不問過程只問結果，從 2014 年實施到 2019 年的五年內必需提出具體成果，所以政策評估的基礎

乃是輸入（input）、產出（output）與成果（outcome）3 項，亦即最終需回歸檢視是否達成為避免地方人口減少而盡最大之努力的政策目的（みずほ総合研究所，2018：27-28）。

此外，中央政府為解決地方政府普遍在專業不足和經費短缺的困境，嘗試對地方政府提供多樣支援，故在「城鎮、人、工作創生長期願景總合策略」中提出「資訊」、「財政」和「人才」3 項支援策略，以期地方政府可以獨立並自主性思考，負責推動該政策。茲說明如下<sup>3</sup>：

1. 在資訊支援方面：建置「區域經濟分析系統(Regional Economy Society Analyzing System, RESAS)」，對於各區域產業、人口、社會基礎設施等必要資料進行分析，以針對各區域所面臨的差異性課題提出數據作為因應，中央政府則負責整備「區域經濟分析系統」。
2. 在財政支援方面：制定「地方版總合策略」，政府提供地方創生推動交付金、據點整備交付金、地方創生事業費用，以及地方創生應援稅制。

<sup>3</sup> 資料來源：內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「まち・ひと・しごと創生 長期ビジョン 總合戦略」；<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/#an6>；檢閱日期 2019/6/20。

3. 在人才支援方面：增設地方創生學院，設立地方創生諮詢窗口、地方創生人才支援制度。

另外，「城鎮、人、工作創生總合策略」中提到幾項制定「地方版總合策略」的重點，包含活用區域經濟分析系統（如大數據）等，才能掌握區域特性制定有成效的政策；制訂明定目標和關鍵績效指標<sup>4</sup>（Key Performance Indicator, KPI），並藉由 PDCA（Plan, Do, Check, Action）循環來驗證成效並改善做法；促使包含地方公共團體在內，產官學金（金融機關）勞（勞工團體）言（媒體）、女性、年輕人、高齡者等所有人的共同參與；地方議會也需積極參與制定或檢證等。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

由以上所述可知，日本的地方創生政策跳脫傳統由中央政府發補助金，但地方政府卻總是被動且依賴中央的補助而已，缺乏本身的自主性、目標性與企圖心，故容易產生一旦補助結束或減少，事業就難以持續的窘境。該政策試圖喚起並培養地方的再生能力，同時避免區域間一味地複製成功個案卻忽視本身的特性，強調實施過程中應透過科學、客觀的區域經濟分析系統找出區域特性，鼓勵區域內的所有成員都共同參與，並時時檢視執行成效以進行改善修正。如是的做法不但可以避免補助金的浪費，同時

<sup>4</sup> 關鍵績效指標的設定標準有三：一是能顯示「客觀性成果」的指標；二是能顯示與事業有「直接性」效果的指標；三是可以訂定「適當的水準」的目標。



還能藉由各項支援制度強化地方的再生能力。

在此期待下，為達到目的，日本政府訂定「地方創生推進補助金」制度，凡有意願推動地方創生的地方政府都可提出申請，但為避免地方政府毫無計劃地隨便提出申請而浪費稅金，規定各地方政府所申請的經費中央只出資補助一半，但另一半則由地方政府自行負擔。此種作法乃是希望地方政府不要只是依賴中央政府的財政補助，而是要積極主動且自立，所以補助金的發放也並非固定不變，而是依照地方執行計畫的績效來提撥。由此可知，該補助金設立的目的有下列幾項<sup>5</sup>：

1. 自立性：意即各地方政府在申請時要考慮事業本身，未來即使不依靠補助金也可以獨自經營。換言之，有價值的事業才是符合自立性的提案。
2. 公私協力：意即和民間共同協力推出事業，甚至若事業本身能由民間出資更好。
3. 跨域合作：鼓勵提出的申請計畫可以與有關連的地方公共團體合作，藉以廣泛發揮彼此的優點。
4. 跨政策合作：強調不只是以單一政策目的為出發點，而是多個

<sup>5</sup> 內閣府，地方創生推進交付金の概要。

政策相互關連，整合性發揮地方創生的成效。

5. 事業推動主體的明確：為有效、持續地推動事業，需有明確的主體。

6. 地方創生人才的確保和養成：期望在地方創生計畫推動過程中達到新人才的養成或確保的良好循環。

## 二、公私協力

### (一) 協力的意義與對象選取

公私協力 (Public Private Partnership) 一詞在近二十年來幾乎被各國政府視為是能透過資源整合，解決政府沉重的財政和複雜社會問題，以及改善傳統公共行政缺失等的萬靈丹。根據 Saves

(2000：105-106) 的說法，所謂公私協力是指政府部門與私部門之間的各種安排，亦即將一部分或傳統上由政府承擔的公共服務

或活動交由私部門來負責。隨著公私部門關係的改變，由陌生到競爭合作，政府甚至主動尋求私部門的協力參與，這些都象徵著

公部門不再只是強調公平性原則，也開始注重公共服務的水準與民眾之滿意度 (吳英明，1996：15)。一般認為，透過公私協力的

方式，一方面可以導入民間資金、吸引優秀人才，用以彌補公部門資金彈性調度、財政不佳的缺點，另一方面又可以活用民間的

專業經驗與知識，避免公部門經營缺乏效率的弊病。但公私協力概念中公部門的協力對象（私部門）並非僅指民間企業，還包括非營利組織。至於協力對象的選取究竟是企業或非營利組織？則全看協力議題或事業內容，是哪一類組織較為合適與擅長而定。一般而言，大型公共建設因所花費的資金龐大，所需專業與技術性強，雖然風險高但企業性強，獲利也高，較適合資本多且追求利潤的民間企業，如高鐵、大巨蛋、交九等公共建設的興建或區域開發等。至於非營利組織由於多數倚賴民眾捐款，營運經費不穩定，加上強調公益性，故不適合從事風險性高的事業，而傾向承接政府的委託，但社會性、公益性高的業務，如老人送餐、居家訪視等。

## （二）協力的目的

事實上，日本的公私協力發展甚早，從 1980 年代的三公社（電信、香菸和國鐵）民營化，1990 年代初期的第三部門<sup>6</sup>，到後期的 PFI<sup>7</sup>（Private Finance Initiative，民間融資提案）都可以視為是政府體認到應改變公部門和私部門獨立存在之關係，為提升公共服務品質、減輕政府財政負擔，以及改善公用事業經營效率而引進

<sup>6</sup> 在臺灣和美國，第三部門一詞多和非營利組織概念混合使用，但在日本，第三部門是指由公共團體（地方自治體）和民間團體共同出資，採股份公司型態，共同經營之組織，以提供具有公共性和效率性之服務，其概念近似我國的公私協力（合夥、合營）關係（林淑馨，2010：76-77）。

<sup>7</sup> PFI 的概念最早在 1992 年由英國所提出，強調政府與民間以長期契約方式，由民間投資公共設施，當民間利用該設施提供服務時，政府再向其購買符合約定品質的公共服務。

民間的專業、技術與資金的多樣作法。

整體而言，公、私雙方在組織特性、規模與文化上存在明顯差異，之所以會協力，有其各自考量之因素。對公部門而言，尋求私部門作為協力的夥伴，主要目的有三（林淑馨，2015：22-23、2018：4-5）：一是希望藉此途徑解決政府財政、專業與資源不足的困境；二是期待透過協力改善服務供給的效率與專業化，增加服務供給的多樣性；三是隨著社會問題日益複雜多元，部分已超過傳統官僚組織所能獨自有效解決的範疇，因此需要與靈活、執行速度快的民間組織合作。

至於私部門方面，以非營利組織來說，協力的目的除有效達成組織使命外，更希望藉由協力獲得固定的經費與較多資源，以提高服務供給的穩定性，進而擴大組織的影響力，爭取社會大眾的認同與信賴。倘若是民間企業，由於在專業人力、經費和資源上較非營利組織充裕，也無需倚賴政府的資助，一般多好奇為何民間企業願意投入資金和人力，用以協助政府推動公共建設或相關事業的經營？主要的原因仍脫離不了企業追求利潤動機。根據遠山嘉博（1987）的分析，雖然政府部門所提供的服務或經營事業有公共特質，但並不意味事業的經營完全無利潤可言。民間企業參與經營政府事務不但可以提高企業獲得利潤的機會，使事業

的經營更趨於多樣化，拓展新的經營範圍到過去僅由公部門獨占之領域，還能彰顯企業的社會責任，提高其聲譽，增加社會大眾對該企業的認同與信賴。因而可以推知，民間企業雖是在利潤動機的驅使下參與政府事業的經營，但是所追求的利益並非僅限於直接、立即從事業所獲取的，還包含間接、長期可以回饋利益給企業的一種期待。

### 三、兩者的關係

由以上所述可知，地方創生的目的雖是解決地方問題，但單靠地方政府的力量恐怕無法達成目標，如何在推動地方政策的同時，善用經濟市場的力量，藉由民間企業之力，達到經濟活化或創造出雇用機會乃是重要的課題（小磯修二、村上裕一、山崎幹根，2018：144）。因此，在「城鎮、人、工作創生總合策略」中即有提到公私協力的概念，希望藉由引進民間的專業、創意，甚至資金，以彌補政府部門的不足。在此運作前提下，中央政府建構 RESAS 資訊提供系統，目的則是希望地方創生事業不是毫無根據的想像，或只是參考複製其他縣市的成功個案，卻完全未考慮地方特性與能量下所提出的事業，如是的事業最終只有失敗。此外，中央政府還提出經濟誘因，如地方創生推動交付金、事業費用以及應援稅制等，以鼓勵地方創生事業的發展。至於地方縣市政府則在過程中扮演協助者角色，協助與輔導地方事業提案，並善用民間部門的活

力，如導入企業經營觀點與管理能力以共同提案並尋求資源以落實提案內容，進而達到創新、創意的永續經營目標。

## 參、日本地方創生個案<sup>8</sup>之介紹與分析

### 一、地景藝術（青森縣田舍館村）

#### （一）特徵與作法

所謂地景藝術是以稻田作為場域，用不同顏色、品種的稻米來種植出所欲呈現的巨大圖繪，來達到振興當地觀光的目的。青森縣田舍館村從 2003 年開始以該縣鼓勵種植的稻米品種—「津輕羅曼」為基礎，運用當地 7 種顏色 12 種品種的稻米來種植地景藝術。由於每年地景藝術的主題不同，所規畫的內容都是大家耳熟能詳者：有時是國外人氣電影圖案（羅馬假期的男女主角、大金剛、蒙娜麗莎微笑），或是過去紅極一時（如阿信）、當年流行的連續劇（真田丸）或歷史卡通人物（桃太郎）、風景名勝（如富士山）等。由於圖案栩栩如生，藝術性高並創造話題，故能實現每年 30 萬旅客到訪的目標。

<sup>8</sup> 此處的 4 個個案資料來源皆是出自內閣府地方創生推進事務局「地方創生事例集」：  
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/data/case.html>；檢閱日期:2019/6/15。

由於田舍館村的地景藝術強調不僅是「用看的」藝術，還是「可體驗的」藝術，因而發動當地大學的學生與居民一起參與稻米種植的活動，同時還提供參訪團體一起體驗收割的行程，增加民眾進一步接觸農業的機會。此外，為增加冬季的觀光人數，田舍館村自 2016 年開始又陸續推出以「雪景」為主的「冬季地景藝術」，期盼能延續夏季地景藝術的熱潮與話題性。

## （二）成效

田舍館村地景藝術吸引觀光人潮的成功做法，目前已經推廣到全國各地，甚至還召開全國地景藝術高峰會議。根據田舍館村的統計，2015 年參訪該村地景藝術的人數達 34 萬人，光是入場費收入就有 6,200 萬日圓，到 2016 年，入場費收入更增加到 9,300 萬日圓，這對一個總人口不到 8,000 人（2019 年的資料該村人口只有 7,810 人）的小村落而言，實在是一筆相當可觀的財源。但該村不以此為滿足，繼續思考事業發展的可能性，從而延伸出新的「冬季地景藝術」，顯示其事業創新與自主性。事實上，田舍館村所創設的地景藝術當時乃活用政府的支援（內閣府的地方創生加速化補助金與文部科學省的地方創生推進事業計畫），不僅為該村創造新的財源收入，同時也喚起當地學生、居民對農業的關注，透過種稻與收割的共同參與活動，達到地方自治體（田舍館村）、

地方團體（居民、大學生）共同協力之目的，加深對地方問題的理解與增強認同感。

## 二、公私協力的市區街道活化（北海道富良野市）

### （一）特徵與作法

富良野雖是北海道知名的觀光景點，但由於景點多集中於郊區，市中心的商家反而因來客數少被迫陸續歇業、搬遷，形成衰退景象。因此，部分有心人士與地方團體共同創立公私協力的城鎮創生公司，運用市中心空地開設「富良野マルシェ」（富良野市場），用以推展富良野食品魅力的複合性設施，創造出地方新的魅力，同時該設施因富便利性與機能性，而成為小型市鎮。

其主要作法是將富良野的蔬菜、水果，以及多達 2,000 種品項的富良野品牌加工食品，以及用當地食材所製成的名產等在以「食和農」為主題的街區販售，以創造出熱鬧的停留空間。除此之外，為提高設施的機能性、便利性，該設施為因應超高齡化社會來臨，以建設適合居民安心行走與生活環境為目標，重建老舊商店街，進而帶動地價的成長。而為加速土地使用決定的過程，由商工會議所、中小企業家同友會、商店街團體、金融協會、富良野市、富良野農協等利害關係人組成法定協議會，並且於 2008



年增資成立「富良野城鎮創生公司」，持續進行街道活性化開發事業，同時擔負起市區街道活化的諮詢功能。

## （二）成效

該事業計畫獲得內閣府（市中心街道活化基本計畫的認定、地方創生加速化交付金）、經濟產業省（策略性市中心街道商業等活化支援事業）、國土交通省（東 4 條街區地區市街地再開發事業）等多項補助，顯示計畫本身相當受到重視與期待。而該計畫推動結果也反應在來客數與營收上，該設施平日來客數就超過 16,000 人，如表 1 所示，其來客數和營收年年增加，尤其是來客數 6 年來幾乎是增加兩倍，高達 118 萬人<sup>9</sup>。而為維持來客數的穩定，確實掌握民眾需求，該公司定期實施通行量調查或以市民為主的問卷調查，用以作為事業評價的基礎。由此可知，本個案善用「富良野」這個地方品牌，並結合在地農產、物產，從而成功打造新的地方城鎮品牌。

<sup>9</sup> 截至 2019 年 8 月底為止，富良野市的總人口數不到 2 萬 2 千人。

表 1 營收與來客數（2010 至 2015 年）

年度	營收	年度	來客數
2010 年	4 億 9200 萬日圓	2010 年	55 萬 5000 人
2011 年	5 億 1200 萬日圓	2011 年	66 萬 8000 人
2012 年	5 億 1100 萬日圓	2012 年	74 萬 5000 人
2013 年	5 億 5300 萬日圓	2013 年	79 萬 5000 人
2014 年	5 億 9000 萬日圓	2014 年	85 萬 1000 人
2015 年	7 億 3300 萬日圓	2015 年	118 萬 1000 人

### 三、六星公司的農業六級產業化（石川縣白山市）

#### （一）特徵與作法

六級產業化是一級產業（農林漁業）、二級產業（加工、製造）、三級產業（流通、服務業）相互融和、協力，以產生出新的附加價值之用語。援引到地方創生政策中，則是因日本的農林漁業目前國內需求低迷，加上和輸入品的競爭激烈，經營環境受到相當考驗，因而鼓勵農林漁業者跨足到加工、販售等相關事業進行多角化經營，並和企業共同合作的一種作法，被認為具有為農林漁業者增加新的財源或帶來區域的經濟活化之成效（みずほ総合研究所，2018：27-28）。由此可知，農業六級產業化是以企業經營的觀點，將傳統一級農業，推向二級農產品加工，進而提升到農產品販售三級產業之「生產、加工和販售一貫性」作法，不但可以使農業價值最大化，還能實現全年雇用和確保多樣人才之目標。

白山市<sup>10</sup>在務農人口高齡化的趨勢下，耕作面積不斷減少。該公司為因應這些高齡化農業人口的需求實施代耕，進而統合稻田耕作面積，從事大規模的稻作經營。截至 2016 年為止，其水稻耕作面積為石川縣之最，約有 30 個東京巨蛋之大（約 143 畝）。除了種稻，該公司還將稻米加工製成餅、便當、和菓子（日式點心）等相關產品，進行直接販售，甚至為宣傳自家產品還開設餐廳並強調使用自家食材。

## （二）成效

由於六星公司將企業的經營觀點導入農業法人的經營，在人才選用上不再僅侷限於當地出身，而是考量其能力與企圖心。為因應廣泛的事業經營範圍，一方面積極爭取雖無務農經驗但卻有民間企業業務、食品製造或販售經驗的人才，以提升營業和管理能力，另一方面也加強進用女性或年輕人力，故公司正式員工的平均年齡僅有 34 歲，相當年輕化。另外，由於公司強調基於顧客需求從事商品開發或衛生管理，故年營業額達 11 億日圓，商店營業額更是超過整體營業額的 50%，該公司目前更著手將販售通路推廣到海外。由以上所述可知，六星公司不僅成功讓當地稻米農業升級為六級產業企業，提升稻米的附加價值，打造稻米業品牌，

<sup>10</sup> 白川市人口約有 4 萬 4 千人。

還創造出穩定的就業機會，吸引年輕人口的回流，為當地營造移住定住的良好環境。

#### 四、NPO 法人維持笑顏—都市農村交流（山梨縣北杜市）

##### （一）特徵與作法

山梨縣北杜市<sup>11</sup>的高齡人口比率高達 60%，遠超過全國平均 26.7%，因此農地棄耕的比率達 50%。為避免該村落繼續老化，該計畫結合都會年輕人、外國人、在地企業和東京企業，試圖使原本棄耕的農地再生。其採行的主要作法有下列幾項：1.持續舉辦農村與都市的交流，如此一來不但可以避免農村封閉，還可以因連結帶來人口流動。事實上，該計畫已經從都會區招攬超過 5 萬名人參加交流，而透過此活動移居到該市者則有 100 人以上，促使荒廢的農耕地得以復活。2.與大型不動產公司合作，於再生農場釀酒，進而將該酒販售到東京的丸之內中商家、餐廳，以提高品牌聲譽與價值，並以都會民眾為宣傳對象，舉辦農村體驗團，同時也推動活用山梨縣產的建材計畫。3.與食品廠商、超市、地方企業等合作。例如企業在規劃人員研修時安排農業體驗，或以公司生產的產品做為原料，進行新的產品開發（將大豆、向日葵加工成為油品、毛豆，進而販售毛豆餅等）。4.積極取得構造改

<sup>11</sup> 北杜市人口約 4 萬 6 千人。

革特區認定。在 2013 年通過構造改革特區（增富區域交流振興特區）的認定後，民間企業要租借農地或加入農業經營較容易受到認可，以及在國立或國定公園的特別區域舉辦活動也較為容易。

## （二）成效

該計畫善用農林水產省所給的「都市農村共生、對流總合對策交付金」，來達成培養地方新人才的政策目標。在事業推動上不單只是都市農村交流，還結合企業的 CSR 活動、新產品開發等共同計畫的活動。此外，該計畫還建立起參加者在該區域從事農村和都市交流的商業模式，並對於有意願從事農作的參與者進行指導，擔負起農村企業人才的養成工作。所以，此個案可以說是結合政府經費，民間創意與人力，藉由引進都會、海外的年輕工作者來解除可能引發的大規模棄耕危機的成功案例。

## 肆、結語：日本經驗對臺灣之啟示

### 一、臺灣的地方創生

相關資料顯示，臺灣與日本正面臨相同的總人口減少（2050 年總人口將從 2015 年的 2,349 萬人減少到 2,078 萬人）、高齡化（2050 年老年人口比重將從 2015 年的 12% 提高到 36%）、人口過度集中大都市（臺北、

新北、桃園、臺中和新竹縣市)及城鄉發展失衡等問題(陳美伶,2018:2-3)。因此,行政院於2017年年終記者會宣示積極推動「地方創生」政策,以「安居樂業」、「生生不息」、「均衡臺灣」為三大施政主軸,希望根據地方特色,發展地方產業,讓人口回流,青年返鄉,以解決人口變化問題。行政院並宣示2019年為臺灣地方創生元年,全面展開地方創生相關工作,提出企業投資故鄉、科技導入、整合部會創生資源、社會參與創生及品牌建立五大面向,透過各種政策紅利吸引大型企業、大學及法人機構的加入,來輔助並扶植地方創生事業,同時於1月28日通過「地方創生暨社會企業創業投資作業要點」,期盼集結民間企業和社會企業的力量實現地方創生。雖然臺灣的地方創生政策才剛開始推動,暫時無法看出成效,但借鏡日本經驗,或許可以預先思考因應對策。

## 二、日本經驗之啟示

由以上簡述可知,臺灣地方創生的核心價值在於振興地方,提高地方發展能量,創造地方就業機會。如觀察日本地方創生的做法可知,從政策面而言,希望改變過去地方政府多仰賴中央政府財政補助之重視短期成效做法,而強調地方政府也需投入人力與經費,尋找出能真正解決地方問題的長期手段。因此,從上述4個成功個案發現,由於地方自治體的財源基礎薄弱,無論何者初期皆是透過政府的補助金來發展事業,

但之後即以此為基礎，不斷尋求新的事業發展方向且設法連結外部資源，從而得以延續事業生命並創造新價值。

如參考日本經驗可知，這 4 個案例之所以會成功，都是找到地方自身獨特的 DNA（如田舍館村夏季的稻米和冬季的雪景、白山市的稻米、富良野農產、北杜市的農村）與核心價值，透過創意與創新（如雖一樣強調以稻米為特色，但卻發展出不同方向：田舍館村推地景藝術，白山市卻是進行農業六級產業化），甚至是創業（如開設公司、餐廳）的策略規劃，才能提高產品附加價值，促進地方產業活化，進而達成吸引人才回流的目標。而其背後的推力除需要地方自治體對本身所處危機的深刻自覺外，另外還有賴中央政府所提供的地域經濟分析系統，提倡透過科學化「觀察、經驗、思考」的政策推動模式，讓地方創生不再像過去，只是形式上透過中央財政補貼所創造出的短暫活化假象，而是能發揮真正解決地方人口老化與外移問題，提升地方生產力與開發特色產品，進而創造就業機會與吸引人才移住定住之「工作與人才良性循環」之實質策略。因此，以投資代替補助，並制定出客觀、有效的 KPI 指標，如移居人數、創業人數等乃是重要關鍵。

此外，在組織面上，由於地方自治體的專業人力有限，再加上官僚體制的規範，較難有新的思維或創意。因此，結合地方產業與非營利組織，甚至尋求地方居民的認同與加入，才能達到事業的永續經營，而非

僅是曇花一現。從日本經驗也發現，4 個案例都不是地方自治體獨自完成的，而是考量當地特色與需求，適時結合在地的民間企業、非營利組織、大學、甚至居民才得以發展完成的。換言之，民間部門的品牌創造力與資源整合能力，以及彈性、靈活的運作流程，恐怕是向來強調「依法行政」但卻僵化的官僚體制所欠缺的。故如何促使民間力量願意投入地方創生事業或是協助發展地方創生事業，以及如何確保新開發的事業能夠永續經營，在在都考量地方自治體的能力。以我國來說，鄉鎮公所人員普遍是 5 至職等，受限於經驗與專業，未必能熟悉中央政府資源並瞭解政策真正意涵與目的，故能否掌握當地的利害關係人（如大學、非營利組織與企業），是否真正發掘出地方特性，而非盲目複製他縣成功經驗，或是與利害關係人建立良好信任關係等，都攸關該政策能否推行成功的重要關鍵。因此，如何避免地方創生又再次淪為「雷聲大，雨點小」的形式性宣示政策，雖投入大量人力與經費卻無法為地方帶來真正繁榮的成效，則是今後我國在推動地方創生政策時所面臨的重要課題。



## 參考文獻

### 一、中文部分

小磯修二・村上裕一・山崎幹根（2018）。地方創生を超えて—これからの地域政策，東京：岩波書店。

みずほ総合研究所編（2018）。キーワードで読み解く地方創生。東京：岩波書店。

中山徹（2016）。人口減少と地域の再編—地方創生・連携中枢都市圏・コンパクトシティ。東京：自治体研究社。

中山徹（2017）。公共施設の展望—「公共施設等総合管理計画」への対応。東京：自治体研究社。

岩崎忠（2017）。自治体経営の新展開。東京：一藝社。

遠山嘉博（1987）。現代公企業総論。東京：東洋経済新聞社。

吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：公私部門聯合開發與都市發展。高雄：麗文。

林淑馨（2010）。日本型公私協力 理論與實務。臺北：巨流。

林淑馨（2015）。我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以臺北市為例。文官制度季刊，7（2），17-45。

林淑馨 (2018)。協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況。

公共行政學報，55，1-36。

陳美伶 (2018)。「設計翻轉 地方創生」－臺灣地方創生的起步。國土及公共

治理季刊，6 (2)，2-7。

## 二、英文部分

Savas, E.S (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York :

Chatham House Publishers.

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

國家文官學院