

# 地方創生建議報告

台灣經濟研究院

2018年3月12日

## 壹、當前我國地方政府治理運作的困境

我國自民國 39 年以來，施行地方自治已近七十年，期間歷經威權統治、民主轉型、民主鞏固以及政黨輪替等等的發展階段，而諸如《地方制度法》等等的法制規範，也不斷地調適、演進當中。期間不論是各類地方自治法規的變革、數件司法院大法官會議解釋的作成，以及地方選舉所形成的「民主深化」等等的因素，這都使台灣的地方自治逐步地邁向正軌。

然而，在選舉政治的運作下，原來所期許的「正軌」似乎偏離了，地方政治菁英(縣市長、縣市議員)主導了政治議程，難以反映基層民眾的政策訴求；而且難以回應大環境經濟結構的變遷。此外，我國長久以來，遲未進行全盤性的行政區劃，不論是縣市，還是鄉鎮市，其規模都不大；在此一情勢下，直轄市、縣市自治體之間、鄉鎮市區之間，其互動治理的行政成本非常高，不利於區域的整體規劃與資源統合。

此外，每個人居住在一個地方，都有他個人對於這個地方的理解，進而形成對於居住地區的期待與盼望。正是因為每一個人，都有自己的「願景」(vision)，因而在一個特定的區域，總是存在著願景的衝突。不同的行為者、位處不同的時空，在不同的政策位置，自然會基於不同的「政策視框」(policy framework)，來界定各個地區重大議題，進而提出不同的政策替選方案。而且，「一樣米養百樣人」，即便生活在同一個地區的地方居民，對於地方未來的企盼也不會一樣。地方的企業或資本家，對於地方的未來，自然會採取「經濟發展」的觀點，概以「經濟」、「效率」、「資源極大化」等等的基底價值，來看待這個地方的未來。

如果從「地方文史工作者」的角度來看，自然會以「地方歷史」、「地方文化」與「地方價值」來看待，希望以歷史發展為軸線，從「過去」連結到「現在」，並銜接到可期的「未來」，所以地方文史工作者對於這個地方的願景視框，自然會不同於地方資本家。此外，就「環保人士」而言，自然會對「環境開發」的觀點，大加抨擊，並以「生態」、「永續」等等的理念，來述說對於這個地方的未來想像。

最後，在全球、國家、地方經濟結構變遷與轉型之下，搭配各個地方的人口結構特質，進而衍生出不同型態的「地方治理課題」。例如在產業經濟面有「地方產業轉型」、「產業衰敗」、「地方主要產業夕陽化」、「地方汙染產業退出」等；又或如在社會結構面有「地方人口老化」、「學齡兒童隔代教養」、「地方少子化」以及「失業率」等問題；在環境面，有諸如區域交通、環境生態維持、都市更新、建物活化再利用、老屋重建、退燒沒落商店街再生復興等等的政策課題。

以上問題已陸續成為我國各地方政府的施政核心，然而卻未能有效地予以應對與診治。本項建議報告書借鏡日本地方創生政策的推動經驗，就其如何界定問題，研提對策，撥付資源的實務做法進行說明，期能作為我國各級政府實務運行的參考。

## 貳、日本地方創生政策實務

日本是台灣鄰近的大國，其中央到地方各類的政策實務、實例，有不少受到我國的政策參採或經驗借鏡。其中，自 2014 年起，由日本內閣府所主導推動的「地方創生」，亦受到我國行政院相關部會的重視。

日本在 1992 年遭逢經濟泡沫化，土地及貨幣資產貶值、產業競爭力高度衰退；雖然在小泉純一郎在任內閣總理大臣期間，全國經濟略有改善，但與過往的經濟榮景仍有不小差距。而自 2007 年起，日本的人口由「正成長」，一舉轉為「負成長」；而在中國、日本經濟競爭上，2009 年至 2010 年間產生「黃金交叉」，中國超越了日本，而且在 2018 年，日本全國的整體 GDP 總額，僅約中國的五分之二（約 40%），而且呈現差距拉大的趨勢。

而在人口減少、經濟前景不明的情勢下，三大都會區（「東京首都都會圈」、「中部名古屋都會圈」、「關西大阪都會圈」等），這三個地方以外，人口逐漸外流，居民的平均年齡日漸老化、新生兒也逐年減少，這都造成地方經營、地方經濟、地方財政及永續發展很大的危機。也因此，安倍晉三內閣於 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。以下就地方創生的源起及內涵做進一步的說明。

### 一、日本人口反轉

日本的人口在 2007 年到 2008 年間達到高峰，從此人口總數急速反轉，預估在 2040 年期間，日本全國總人口將難以保住 1 億人的門檻。為此，安倍內閣為了打造「1 億人總活躍社會」，遂於 2014 年力推「地方創生」政策。

## 二、少子高齡化嚴重而且人口高度集中於東京

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及凋零，年輕的人口往大都市移動，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與生命，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(2014，中公新書，現在還沒有中文版)，他以現在日本 1718 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，此書出版，震撼東瀛，也使得日本各界重視。

## 三、安倍內閣以地方創生政策因應

安倍晉三內閣於 2014 年組設「城鎮、人與工作創生本部」，設置「交付金」制度，規劃受補助單位為地方公共團體，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。除了地方創生本部外，尚有「總務省」在推動地方創生計畫，目前已有 175 件活用案例，主要運用在中樞都市圈中樞城市的形成、在條件不利的地域與自治體間的跨域合作等。換言之，日本總務省相當於我國內政部，面對少子化問題，主要運用的政策工具是地方政府之間的「跨域合作」，而非地方自治體之間的「合併」。總的來說，地方創生就是要恢復人氣，讓人回流到地方。

## 四、主要方案作法

(一)政策方案提出：由「都道府縣市町村」及當地企業提出地方創生計畫，由內閣地方創生總部審議計畫合理性，並依計畫內容給予補助。成果的內容是要創造青年人的「就業機會」與「增加人口」，所以政策審核的 KPI(key performance indicators；中文譯名為「關鍵績效指標」)大多都是創造多少個「就業機會數」(職缺數)，與增加多少的「新生人口」，或是從都市地區吸引多少「青年」或「壯年」人口回鄉或遷居到所屬的市町村。

- (二)地方創生主要政策訴求：為了化解過度的「東京一極集中」，遂推動「首都功能移轉」，諸如目前已計畫將「文部科學省」(在我國稱之為教育部)所轄「文化廳」由東京遷往京都；未來「統計局」、「專利局」等單位也將會移出「首都圈」(東京)，以創造其他地方的就業機會，並紓解東京過度飽和的壓力。
- (三)限制東京地區大學生人數：管制東京地區大學生的人數(不得增加招生人數、限制在東京地區的大學設置分部、不增加系所等等措施)，使日本全國各地的青年學子就讀鄉村地區或是自己城鎮的地區大學或學院。
- (四)以內閣及地方創生推進事務局作為政策推動的機構：安倍晉三內閣將城鎮復興、人力回流及創造工作機會予以緊密連結，期望以市町村為單位，結合在地企業或工商團體，並針對地方特性研提創生產業，來創造就業機會，讓在大都市工作子弟可以回到家鄉安身立命。所以，日本內閣設置「地方創生推進事務局」，以情報、人材與財政等等的政策措施來支援地方。
- (五)地方創生財政支援措施：在財政支援措施方面設有地方創生推進「交付金」，以 2017 年給予北海道的地方創生交付金為例，全北海道合計 18 件，補助金額為 5481 萬日元。和歌山縣合計 6 件 2214 萬日元，平均每件為 300 多萬日元，多則七、八百萬日元，少則數十萬皆有日元。審議交付金的評定委員來自企業團體、大學教授(如文化學、福祉學、農業學、園藝學、經濟學)、NPO 代表等等。
- (六)補助後的評估檢討：補助後的評估設有 KPI 指標，檢討這個方案創造出多少經濟效果？由外地吸引多少觀光人數？遷入該市町村多少住民？產生多少就業機會？增加多少新生兒。這些都是具體指標項目，並非抽象憑據。而且地方創生交付金的「評定委員」，除評定是否發放交付金外，尚且會評估該申請案是否具有「未來性」與「自立性」；也就是說，若補助 5 年後，這個計畫仍會仰賴補助，無法自立、難有未來，則將難以獲得交付金的支援。
- (七)地方創生失敗案例的後續檢討：2018 年 2 月 7 日與 2 月 8 日，我國行政院國家發展委員會有邀請日本「野村綜合研究所」兩位研究員到該會演講。會議進行本會研究團隊成員有向生駒公洋研究員請教，因為多數的地方創生源自於政府給的稅金，地方自治體所申請創生補助，推動一段時間推動後，

如果經檢討為失敗，例如無法創造營收、工作機會或定居人口等，則是否會懲罰地方自治體，或要求退還相當的補助金。生駒公洋研究員回答，不會。因為一開始，地方創生事務局，對於各該補助方案，就會嚴格的檢視各該提案的合理性；而推動期間也會進行檢視各該案件推動的過程。其中有特別提到，到目前為主，並無追回補助金或事後懲罰的機制。

**五、目前推動的實際案例(列舉)：**在日本內閣府地方創生推進事務局的網頁上，該網站上有定期整理最新的地方創生案例，其名為《地方創生事例集》該頁網頁網址為：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>。以下列舉三項政策事例，並進行簡介說明。(一)北海道東川町，該町因為地處北國，故擬基於自身條件完善與行銷，有效吸引冬季活動(滑雪)的旅客，該案主要的作法為該地的通路行銷與舉辦滑雪板國際大會等活動，其政策目標為外國的住宿旅客由平成 27 年 1.3 萬人，成長為平成 28 年 1.4 萬人；滑雪場利用人數由平成 27 年的 500 人，成長為平成 28 年的 1200 人。(二)栃木縣那須烏山市，該市擬強化其「伴手禮」(土特產)如起司蛋糕、酒粕以及農林資源(如體驗型觀光商品的開發，如當地產品生產過程的體驗等)，該自治體期待這個整合性計畫，可以創造出穩定的工作職缺，並且讓下一代子女願意留在那須烏山市成家與立業，這個計畫在僱用職缺的創造，在平成 25 年到 27 年預計要創造 123 個職缺，實際推動後，共創造 137 個職缺，達成率為 137%。(三)岐阜縣東白川村，該村為林業與木材業為主的地方，擬構築木工產業的訂製、販售系統，以增加該村村民的所得；就目前的實績來說，年度的木材出貨量已成長 48%，每人的平均生產額也在逐年上升當中，有助於當地就業職缺的創造。以上僅是簡單的列舉，尚有更多的案例在該網站上，建議有興趣者進入所附網址閱覽，但全為日文網頁的資料介紹，目前沒有中文的介紹。

## **參、總務省(相當於我國內政部)關於地方創生的政策**

日本除了內閣府及地方創生推進事務局外，其他的省廳也有類似地方創生的相關政策。例如總務省(相當於我國的內政部)。

一、主要政策的內容如下：

(一)引導圈內全體地區經濟成長：1. 產業界、學術界、金融界、政府與民間共同策劃經濟戰略，為國家成長戰略體制進行整備；2. 形成產業群聚、實現創新都市、引導新產業形成、育成地區的中堅企(產)業；3. 活用地方資源(開發及活用地域資源的商品及服務、販賣通路的開拓、專家的介紹與派遣、對「六次產業化」的設備投資(農山漁村產業的六級產業化，農業生產業一級 x 農業加工業二級 x 農業直銷業三級)設備投資的支援；4. 施行戰略觀光政策(觀光計畫的規劃整合、觀光景點的推廣、大型觀光活動的舉辦及外國遊客的吸引等)。

(二)強化高端的都市機能：1. 提供先進的醫療服務(如先進醫療設施、婦女高風險生產的照護、強化急重症的緊急醫療服務)；2. 都市圈中心據點的整備以及構築廣域交通網；3. 高等教育及研究園區的環境整備；4. 其他強化都市圈機能的政策。

(三)都市圈生活關連機能服務的向上：1. 生活機能服務(如地域醫療、高齡者與殘障者的介護、兒童福祉、家庭暴力防治、教育、文化、運動、土地利用、地域振興、招商、災害對策、環境保護)；2. 強化連結及網絡的政策分野(如地域交通、ICT 基礎設施的整備、道路交通設施的整備與維持、食品生產者與消費者的連結、地域外住民的遷入，以及其他強化連結的措施等)；3. 都市圈區域內管理能力的強化(如人才育成、行政人才及民間人才的確保、都市圈區域內公務員的交流，以及其他強化管理能力的措施等)。

## 二、主要適用的場域

在總務省的制度與規劃，主要設計使用的場域，分別為「地方圈」與「三大都市圈」(東京都會區、大阪都會區與名古屋都會區)。分述如下：

**地方圈**：1. 對於地方中樞據點的都市(二十萬人以上；如中核市)給予擔當的任務並配予相當財政措施；2. 人口五萬人以上且日夜間人口比例一以上(日間人口除以夜間人口的比值在 1 以上)的市為中心區域；3. 距離地方中樞據點有相當的距離(如「條件不利」的偏鄉地域)，在市町村廣域連攜困難的場合，根據都道府縣來補充也是其中的選項(尤其針對高專門性業務與基本設施維持的連攜)。3. 三大都市圈：在這三大都會圈，同規模、能力的都市之間，水平相互補充各自的不足之處，並促進互負義務的責任分擔(尤其針對公共設施與介護保險設施)。

### 三、連攜中樞都市圈的形成手續

(一)連攜中樞都市宣言地公開發表(描繪這個地區未來發展的圖像)；(二)連攜協約的締結；(三)都市圈願景的策定。

### 四、連攜中樞都市圈的意義

尤其在「少子高齡化」的年代，日本地方自治體系的運作面對不同以外的挑戰，為避免偏鄉「過疏化」持續惡化，並打造一個有活力的地方經濟社會，故擬透過連攜中樞都市圈的制度，形成區域據點，並與周邊自治體形成「共生地方體系」。以上為日本總務省的「地方創生」方案。

日本目前正在推行的「地方創生」政策，推動單位設於日本首相的「地方創生推進事務局」，主要針對日本面臨的少子高齡化問題，以及人口高度集中於東京，造成「東京一極集中」，但偏鄉地區人口稀少且持續外流。所以，日本內閣府與總務省，就是要強化各個地方的在地經濟，創造就業機會，漸少政府施政成本，讓年輕的人口選擇留在自己家鄉工作與安身立命。故而推動上述政策內容。

## 肆、目前台灣以「地方創生」為名的文獻與政策實例

### 一、翻譯文獻部分

我國使用「地方創生」這個政策名詞，主要就是源於日本，而且約在 2016 年之後，才陸續受到台灣各界的認識與重視。所以主要的繁體中文文獻為翻譯日文的書籍。相關文獻分述如下：

(一)「木下齊」所著《地方創生：借鏡日本地方再造最前線，讓賺錢的街道來改變地方》，該書作者為實務人士，過去曾主持多項地方創生事業(案件)，並依其實務理念，撰擬十項地方創生的指導原則(或稱「鐵則」)。其主張的十項原則如下：1. 不要追求大計畫，可從小處開始著手，從小規模逐漸擴大；2. 不要過度依賴政府的補助金，重點在於創造利潤，這樣計畫才能持續；3. 人數並不用太多，二至三個人就可以成事，有堅定共同出力的夥伴才是關鍵；4. 不需要地方上人士的全數同意，全部同意並不會產生行動，堅定的夥伴才能有效執行；5. 先創造穩定利潤再設法擴大規模；6. 設法控制成本、營造收入；7. 資本源自地方資金，使利潤於在地加乘；8. 設定撤退標準，使資源留在有效益的地方；9. 初期建議不要聘用正職員工先以兼職員工來運行；10. 要有明確的報酬分配規則。

(二)《好設計讓地方重燃元氣》，這本書由日本 PIE BOOKS 編輯部所撰寫，這本書主要是由「設計」、「產品包裝」乃至於「行銷」或企劃的方法、手段，透過祭典活動、工藝產品的再包裝、文宣海報的設計、地方溝通與行銷管道的串聯整合，以激發出在地特色提案，進而形成產品或活動，以吸引外地人的關注。

## 二、政府報告部分

我國國家發展委員會於 2017 年 4 月曾完成一份《設計翻轉地方創生規劃作業指引》的報告書，頁數為 98 頁，執行的受託單位為「中華民國工業設計協會」及相關的協會及公司團體共同完成這份計畫書。該報告書主張「地方創生」應該是藉由地方自發性的思考，也就是透過設計的方法，結合在地的「地、產、人」，建構在地永續經營的團隊，以促使在地產業發展、提升地方文化、展現地方美學等。而這份報告書，第一部分設計「標準作業流程」(SOP)，以利後續推動的地方創生方案有依循的基礎；第二部分回顧地方創生的國際趨勢與相關案例，如日本越後妻有大地藝術祭、瀨戶內海國際藝術祭；第三部分以我國屏東縣東港鎮及金門縣的地方特色強化案作為個案說明。該份報告書所建構的標準作業流程如下圖○所示(國家發展委員會，2017：46)：

圖○：國家發展委員會地方創生案件標準作業流程



## 三、日本文獻介紹台灣個案的部分

由日本松永安光、德田光弘所共同主編的《世界の地方創生》一書，該書蒐集世界各國偏鄉地區、邊境地區、老舊漁港、山區林帶，乃至於衰退市街的重生案例。這些案例來自奧地利、義大利、西班牙、愛爾蘭、蘇格蘭、芬蘭與台灣。

該書第八章為台灣地方創生案例的介紹，如台北市華山文創園區、台中市中區衰退市街再生基地，以及嘉義地區廢棄公有宿舍的活化再生利用等等的個案介紹。

## 伍、北臺八縣市地方創生建議方案

本研究團隊在研究期程期間，經與專家學者、實務人士、團隊內部討論會議、基隆市政府的建議，乃至於 2018 年 1 月 25 日在基隆八斗子國立海洋科技博物館所辦理的「地方創生工作坊」，綜合各界人士所共同腦力激盪的成果。建議的行動方案有以下五項，表○之後有完整的說明介紹。

表○：五項行動建議方案

編號	行動方案建議	建議方案說明	提請參採之中央機關對象
一	從地方(偏鄉)角度思考及規劃，推動地方創生之 KPI 標準	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由北臺八縣市共同討論、研擬適用於偏鄉企業發展的 KPI，使 KPI 符合偏鄉地方創生發展之所需，成為協助偏鄉企業發展的要素，協助新創企業進入偏鄉發展、經營，吸引年輕人將設計導入偏鄉發展，注入偏鄉創新力、生命力。</li> <li>2. 建議中央針對北臺所提之偏鄉企業發展 KPI 進行諮商，並作為日後輔導偏鄉企業發展之依據。</li> </ol>	國發會 經濟部
二	將「設計概念」導入北臺城市治理，從城市規劃角度推動地方創生	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 舉辦北臺 8 縣市聯合設計會報，觀摩其他縣市好的案例，提升進步動力，作為日後國土規劃方案之合作基礎。</li> <li>2. 建議中央提高各縣市景觀總顧問層級並修改相關法規，邀請各縣市景觀總顧問共同參與國土規劃計畫，從地方環境與景觀特色角度構思全國國土規劃方案，以國土規劃帶動地方創生發展。</li> </ol>	內政部營建署
三	建立北臺偏鄉文化廊帶，推廣	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 北臺縣市合作規劃偏鄉文化廊帶計畫。</li> <li>2. 建議中央針對跨縣市的偏鄉聚落進行資源整合</li> </ol>	文化部 交通部

編號	行動方案建議	建議方案說明	提請參採之中央機關對象
	偏鄉文化特色	與重新規劃： (1) 從交通上改善偏鄉聚落的地理串連； (2) 從觀光經濟角度整合文化性質相同之聚落，規劃原鄉文化廊帶； (3) 尊重在地人生活習慣與原有文化，突顯在地文化特色。	交通部觀光局
四	將在地文化創意融入觀光，以帶動地方文創發展	1. 串連北臺文創中心，透過觀光旅遊路線規劃，吸引人潮，以觀光帶動文化創意產業成長。 2. 建議中央總體規劃具有縣市差異性的文創場域，保持在地性，以創意激發在地文化之創新，並規劃全國性文創場域行銷計畫。	文化部 交通部觀光局
五	中央、地方合作健全老人照護體系，建立國人安樂生活環境	1. 強化老人照顧體系，包括：照顧中心、醫療中心、老人健康資訊雲端科技管理、定期居家健檢與照護服務、提供喘息服務等，使老人與家人擁有安心生活之環境。 2. 請中央加強長照 2.0 機制建立與相關之宣傳活動，由地方政府協助規劃，從偏鄉地區優先執行，早日落實長照 2.0 政策。	衛福部

### 一、從地方(偏鄉)角度思考及規劃，推動地方創生之 KPI 標準

KPI(關鍵績效指標)為管理工具，今天之所以需要 KPI，乃是為了要避免寶貴的公共資源遭到浪費，或說將有限的財政資源，放在能創造最大效益的地方。

以日本的地方創生運作模式來說，政府明白向日本全國 47 個都道府縣、1718 個市町村，及相關的地方企業團體公告，針對強化地方經濟、避免人口流失、創造新的就業職缺，讓在地子弟願意留在家鄉工作等等的訴求，所以公告周知，要各地方自治體研提地方創生方案，並向內閣府地方創生推進事務局申請經費補助。

正因為這是國家的稅金，更是人民的納稅錢，而且為了避免提案浮濫、沒有實踐性、防杜官商勾結等，所以設計 KPI 管理指標有其必要性。值得注意的是，KPI 指標，並不是由上級管理單位提出，乃係由提案單位(地方自治體)依據提案的特性，設計專屬的 KPI 指標內容，例如在 2018 年的計畫推動期間，將要創造 15 個工作機會、比 2017 年多出 40 位新生兒、達成 100 萬人造訪觀光的旅遊人次、地方特產消費總額由 1500 萬提升為 2500 萬元等等。

依台經院研究團隊檢視日本內閣府地方創生推進事務局各個申請案件，各個自提的 KPI 指標完全不一樣，相同的部分，都是客觀的「數字指標」，比較沒有抽象的感官指標(如地方向心力提升、城市光榮感向上、城鎮知名度提高等)。

而地方創生事務局就依照全日本各地所提出的申請案件進行審理，審議其邏輯性、合理性，並就其創造的「效益」大小，決定給予的補助金額多寡。也就是說，若能創造較多的就業人口、吸引更多的人回到偏鄉等，那將可以獲得更多的地方創生補助金；反之則較少。此外，地方的提案越有未來性與自立性，那將越能獲得補助，進而獲得越多的地方創生補助金。

從地方提案的角度來看，自提 KPI 指標也能幫助地方自己反省這個提案是否合理，這個提案是否有善用地方的資源，會不會申請了一年，以後就不再能夠獲得上級政府的補助；從而研提目標更為明確的地方創生方案。而數字型的 KPI 指標，其作法相對客觀，可以避免各地方政府以「政策作文」或造假的方式騙取中央政府有限的財政資源。

因此，就第一個行動建議方案來說，建議國發會、經濟部設計「從地方(偏鄉)角度思考及規劃，推動地方創生之 KPI 標準」。建議初期可以不用太嚴格，例如每年平均 200 人的人口流失，減少為一年 180 人；或在地農民增加 1% 的年度收入、農產品增加 1% 的銷售額。初期為鼓勵性質，數年之後，再要求偏鄉自治體改訂較為嚴格的 KPI 指標。

## 二、將設計概念導入北臺城市治理，從城市規劃角度推動地方創生

北臺八縣市之中台北市為國際所認可的「設計之都」，整個北台地區，文創設計類、城市規劃類、城鄉發展類等知名大學院校系所眾多，更有不少的專業設計公司、規劃團體及組織；而且若能將設計的概念，導入地方創生，或許能走出不同於日本的地方創生風貌。

就實際做法來說有二。首先，建議舉辦北臺 8 縣市聯合設計會報，觀摩其他縣市好的案例，提升進步動力，作為日後國土規劃方案之合作基礎。目前北台八個縣市多設有都發局、建設局等一級局處，近幾十年來也累積了不少實務經驗與智慧，因此建議定期舉辦北臺八縣市聯合設計會報，分享好的都市設計創意，讓好的發想流傳；此外，若再引入北臺的專業設計及研究人力，相信定能激發出更好的地方創生提案。

再者，建議中央(內政部營建署)提高各縣市「景觀總顧問」層級，並修改相關法規，邀請各縣市景觀總顧問共同參與國土計畫的擬定，如此才能發揮出設計的專業，從地方環境與景觀特色角度構思全國國土規劃方案，以國土規劃帶動地方創生發展。在我國過去的政策實務，好的地方規劃，很容易被其他縣市抄襲，發展到最後，全臺變成沒有特色。例如，全台各縣市發展出類似的宜蘭童玩節、幾乎相似的漁人碼頭、無法辨識差異的音樂節。因此，建議中央政府修法，提高各直轄市、縣市景觀總顧問的層級，並使其可以參與國土計畫的規劃，以使各個地方基於自身的稟賦發展差異的地方特色、拉大地方之間的景觀識別。

### **三、建立北臺偏鄉文化廊帶，推廣偏鄉文化特色**

偏鄉之所以為偏鄉，除了區位不佳外，交通不便更是主要因素，若是持續的不便，則將會加速人口外流，或使地方的農產品，因為不便的交通運輸，而失去產品的競爭力。因此打通偏鄉的交通運輸，除與城市之間通路外，偏鄉與偏鄉的連結，亦宜一併檢討，以使偏鄉的帶狀旅遊路線得以串連。

諸如從新北市的烏來區到桃園的復興區再到新竹縣的尖石鄉為泰雅族的主要聚落，若交通得以串連，將可打造泰雅族的文化廊帶；另外，桃園市中壢、新竹縣關西鎮乃至於苗栗縣南庄地區，則可搭配行政院客家委員會的「浪漫臺三線」計畫，打造深具客家風情的客家文化廊帶。相信此等文化廊帶的成形，既可尊重在地人生活習慣與原有文化，更可突顯在地的文化特色。

### **四、將在地文化創意融入觀光，以帶動地方文創發展**

北臺八縣市因為產業發展、歷史發展、在地風俗不同，若能促成異業結盟，相信將來深具前景。例如桃園的陶藝產業、新竹市的玻璃藝術、新竹縣的客家文化、苗栗與宜蘭的木雕工藝、基隆的海洋文化，以及台北市、新北市大型的展演活動舉辦經驗與大型場館，經有效整合，或能發展出專屬北臺的觀光配套行程，進而帶到地方文創產業的發展。

## 五、中央、地方合作，健全老人照護體系，建立國人安樂生活環境

我國將從高齡化的社會，逐漸地走向「超高齡化社會」(65歲以上人口達到全國人口百分之20)，而北臺八縣市的老年化問題亦為嚴重。尤其，「扶養比」日趨嚴重，也就是每一位青壯年人士，將會負擔更大的老人扶養責任。對此，因應的作法上有二。

首先，建議強化老人照顧體系，包括：照顧中心、醫療中心、老人健康資訊雲端科技管理、定期居家健檢與照護服務、提供喘息服務等，使老人與家人擁有安心生活之環境。就照顧中心與醫療中心，其實可以用生活圈的概念，促相關地方政府共同出資，興建醫療、照顧中心，如此，既可化解各直轄市、縣市政府的財政壓力，又能使有需求的家庭能夠就近利用。而就老人健康資訊雲端科技管理、定期居家健檢與照護服務、提供喘息服務等，建議可共同研究實務做法，或北臺八縣市聯合與提供服務的廠商締約，以取得較低價格、較佳的老人服務品質。此外，更可促使北臺八縣市共同簽訂服務協定，就老人安養與照護，得相互支援、資源互通有無，以加大個別縣市老人服務的專業與廣度。

再者，北臺八縣市將建請中央加強長照 2.0 機制建立與相關之宣傳活動，由地方政府協助規劃，從偏鄉地區優先執行，早日落實長照 2.0 政策。

## 陸、結論

鑒於上述之分析，為確實達致地方創生的政策目標，本團隊從北臺區域的發展現況著手進行深度分析，以日本推動地方創生政策的經驗與成果為例，檢視我國政策的不足。此外，本團隊進一步檢視日本推動地方創生工作的運作模式發現，本質上為「由下而上」的政策運行模式(並非由上而下的政策指導、控制)，由地方自行提案，中央給予輔導及財政資源的模式。就訴求來說，就是要帶動地方經濟、讓人們願意在地方安居樂業、安生立命，進而讓地方可以生生不息、永續發展。

因此，本團隊以北臺區域平台跨域合作為基礎研提建議方案，向中央政府提出北臺八縣市的合作計畫，或從區域治理的角度出發，向中央政府建議推動地方創生應改革之建議方案，期望中央政府未來在推動地方創生政策的過程中，能規劃出更符合地方發展的計畫方向。針對向中央政府建議之方案部分，本團隊提出

五項建議，包括：

- 一、從地方(偏鄉)角度思考及規劃，推動地方創生之 KPI 標準；
- 二、將設計概念導入北臺城市治理，從城市規劃角度推動地方創生；
- 三、建立北臺偏鄉文化廊帶，推廣偏鄉文化特色；
- 四、將在地文化創意融入觀光，以帶動地方文創發展；
- 五、中央、地方合作，健全老人照護體系，建立國人安樂生活環境。

至於在平台合作部分，不論歐美各國還是台灣的政策實務，並不是所有的公共政策，都可以以跨域的方式來運作。而從日本的實務經驗，依本團隊上文之分析，有三大種類的政策適合以跨域的方式來運行：1. 截長補短、互通有無；2. 規模經濟的政策；3. 需區域整體規劃的政策。依此一脈絡，本團隊也以地方創生工作坊上的討論為基礎，提出三項建議方案：

- 一、建立北臺青年創業資訊平台，舉辦跨縣市青創媒合聯合活動；
- 二、串接北臺 8 縣市觀光特色，透過分眾宣傳，推廣北臺觀光；
- 三、推動青銀共居計畫，促進世代生活融合。

以上本團隊所研提之建議方案，為使其內容更為確實可行，且能於北臺平台上落實合作工作，本團隊建議於下一年度提出於北臺各個相對應的議題組中進行討論，以「區域治理」的精神：「共同討論、形成共識」，提出北臺版的地方創生合作計畫。

**資料來源：**

PIEBOOKS 編輯部(陳芬芳譯)，2016，《好設計讓地方重燃元氣》，台北，城邦文化事業股份有限公司。

中山徹，2016，《人口減少と地域の再編》，東京：自治体研究社。

木下齊(張佩瑩譯)，2017，《地方創生》，台北：遠足文化出版社。

河合雅司，2017，《未來の年表：人口減少日本でこれから起きること》，東京：講談社現代新書。

松永安光、徳田光弘，2017，《世界の地方創生》，京都：株式会社学芸出版社。

増田寛也，2014，《地方消滅：東京一極集中が招く人口急減》，東京：中公新書。

國家發展委員會，2017，《「設計翻轉、地方創生」計畫規劃作業指引》，台北：

國家發展委員會。

關西広域連合，2017，《關西創生戰略 2017 年版》，兵庫：關西広域連合。

**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/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/)。

關西広域連合，<http://www.kouiki-kansai.jp/index.php>。