

# 北台推動地方創生合作方案建議報告

台灣經濟研究院

2018年3月13日

「北臺區域發展推動委員會輔導整合及策略規劃執行計畫委託專業服務案」設定「地方創生」為主軸，期以新的觀點，推動新的北台合作議題。這個計畫執行期間除與承辦縣市「基隆市政府」密切聯繫外，尚且多方徵詢相關學者、各界實務專業人士的意見；除此，亦於2018年1月期間尚且辦理「工作坊」，廣邀北台八縣市公務人員暨社會各界，共同就當前北台跨域整合議題研商對策。經多方討論整合形成「北台推動地方創生合作方案建議報告」，敬請指教與參採。

## 壹、日本推動地方創生的實務作法

「地方創生」這個政策名詞起源於日本，而且開始實行的時間也僅有四年。目前為該國內閣府全力推動、定期追蹤的政策，期能透過中央到地方的充分配合，以解決地方上發展失靈、人口流失、人口老化，以及低出生率的問題。以下，將就日本推動「地方創生」的發起源由、實務作法、補助模式，以及監督模式，進行介紹。

### 一、發起源由

(一)地方人口減少：當前的日本，除了少數的都會區人口為成長的態勢之外，大多的市町村為減少的情形；這些地方的青年人口多在外地(外縣市)工作，轄區內多為年邁的老人住戶，20至40歲具有生育下一代新生兒的婦女，其人數往往不多；換言之，未來的人口只會更少，看不到人口翻轉的可能。而一連串的「地方消滅」、「無人町村」事蹟刊載在新聞報刊並遭各界檢討，迫使日本中央到地方各級政府必須著手面對。

(二)人口集中東京：東京為日本國的首都，並且為首善之區，尤其自1992年日本經濟動能衰退、資產泡沫化後，東京都(首都圈)發展領先的態勢更為明顯，就連第二大城「大阪府」也日漸難以望其項背。在這樣「東京一極集中」的發展情勢下，不利於日本國土的均衡發展；而為導正人口過度集中於東京都，安倍晉三內閣大力推動「地方創生」政策，希望人口回流地方，並適度紓解東京都發展飽和的壓力。

(三)拯救地方經濟：正因為人口流失，使得日本偏鄉地區的經濟衰敗，過去

城鎮商店街的榮景不再，不少地方形成「鐵捲門深鎖一條街」的衰敗景象。而地方上的經濟不振，又再促使青年人口遷移到都市地區，再度對於地方上的商業經營形成不利條件。然而，其實很多地方深具發展潛力，不論區位優勢、土地資源，或是農特產品，若能有效整合，或許可以翻轉頹勢、發展地方經濟，讓在外工作的子弟能回到家鄉安生立命。

**(四)創造工作機會：**日本鄉村地區的人口流失，正是因為地方上的工作難尋，或是既有的工作機會看不到發展的前景，以致於日本三大都市圈的市町村，人口大多走向高齡化。對於東京以外的市町村，日本以地方創生的政策引導，鼓勵地方自提方案，研提可以持續獲利的計畫，而新創計畫可以獲利，就能產生新的工作機會；除此，也鼓勵都市地區的企業廠商能夠遷移駐點(例如離開東京首都圈)，改設於偏鄉地區，以創造偏鄉地區的工作職位。

## 二、實務作法

**(一)地方自提方案：**地方創生並不是日本中央大型的區域經建發展計畫，而是地方以市町村為單位，基於地方現有條件，整合必要資源，組設營利機制，積極創造營收，進而繁榮鄉里。就目前日本的實務運作來說，先由地方自提地方創生計畫，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地方創生提案。

**(二)政府審議計畫：**日本的地方創生推進事務局收到來自日本全國的地方創生提案後，會依照創生政策的內容分類，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，除事務局公務員外，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，審議期計畫的合理性，並決定是否給予補助金補助。

**(三)決定補助金額：**承辦地方創生業務的「地方創生推進事務局」對於地方的支援服務主要有三大類，分別為情報、人材與財政等等的政策措施。例如，地方不知如何提案，不知現在地方有何資源，該局會到地方進行評估，並且會給予資訊上的協助與實作教導。最重要的是，在財政支援措施方面設有地方創生推進「交付金」，以2017年上半年度的計畫審議分配來看，平均每件為300多萬日元，多則七、八百萬日元，少則數十萬日元皆有。

**(四)輔導與監控並行：**地方開始執行地方創生計畫之後，地方創生推進事務

局會依照地方所自提的 KPI 指標，追蹤地方執行計畫的成果。該局會依照成果給予必要的專業輔導，或依照年度的執行成效，決定是否繼續給予下一年度的補助。

### 三、制度運行特點

綜上可以得知，日本地方創生政策，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。

### 四、相關案例說明

以下就日本地方推動地方創生的實際案例，挑選三個正在執行的個案進行介紹說明。

一、在石川縣金澤市，該市有一針對老人服務的社會福利法人機構，該機構的服務整合老人居住與照護，該機構服務的全部住戶計有 32 戶，住戶的年齡從 60 歲到 90 歲，大多來自石川縣民眾，也有來自東京、大阪等地的老人。其營運的模式是向學生收入便宜的房租租金，並要求每個月 30 個小時的工作勞動，未來將逐步營運共同商店、志願勞動及農園的農作活動。

二、福井縣強化在地就業計畫，由福井大學承辦，針對福井縣轄區的在地企業、中小企業的魅力，對於縣內準備就業的學生、青年進行介紹；此外，就地方的新創產業、研究中心、大學研究機構，促其形成產業網絡。這個計畫的推動，就是希望福井縣的子弟可以留在家鄉工作、結婚與生子。

三、岐阜縣東白川村，該村為林業與木材業為主要的地方，擬構築木工產業的訂製、販售系統，以增加該村村民的所得；就目前的實績成果來說，年度的木材出貨量已成長 48%，每人的平均生產額也在逐年的上升當中，有助於當地的就業職缺的創造。

以上僅有三個個案的簡單列舉，尚有更多為介紹的案例，建議進入本報告所附網址閱覽，但全為日文網頁的資料介紹，尚未有中文翻譯的資料。

## 貳、日本利用跨域制度解決地方創生議題的案例

### 一、日本跨域制度運作類別

根據日本地方制度學者木村俊介的整理，日本各個地方公共團體(自治體)，

在推動廣域連攜制度，主要乃是基於以下七個理由：

- 1.狹小(或財政困難)的地方自治體難以單獨實施艱難的事務(如醫院、消防)；
- 2.大規模公共設施的運轉(如上水道、下水道、垃圾焚化事業)；
- 3.自治體難以面對鄰避型公共設施(如火葬場、垃圾焚化廠、垃圾處理場)；
- 4.發生率低但一定程度需要的防備事務(如災害防備與傳染病防治)；
- 5.推展「廣域計畫」必要的事務(如都市開發計畫與交通運輸計畫)；
- 6.需要統一標準來共同處理的適合事務(如介護認定審查、障害區分標準)；
- 7.需要專門職員準備、集約的事務(如緊急醫療、稅的滯納處分)。

另外，就日本「一部事務組合」的跨域種類來說，依 2012 年統計資料，在全日本，地域開發計畫有 105 件、各級產業振興有 217 件、輸送設施有 19 件、國土保全有 3 件、厚生福祉有 699 件、環境衛生有 1306 件、教育事務有 150 件、住宅事務有 5 件、都市計畫有 18 件、防災事務有 846 件，其他類別有 423 件。

## 二、關西地方創生戰略的願景與落實

「關西廣域連合」(跨域組織)成立於2010年12月1日，參與的地方自治團體有滋賀縣、京都府、大阪府、兵庫縣、奈良縣、和歌山縣、鳥取縣、德島縣、京都市、大阪市、堺市、神戶市等12個地方自治團體(八個府縣、四個政令指定都市)。目前主要實施的事務界定為「應該由廣域行政體擔任的事務」，在這個原則下，有三個「次原則」分別如下：

- 1.廣域防災、廣域觀光、文化、體育振興、產業振興、廣域醫療、廣域環境保全、資格試驗(免許)、廣域職員研修等七個主要事務。
- 2.由國家的「派出機關」權限移轉的事務。
- 3.在將來，將由現今七個主要事務擴充，或加入新的事務。

關西的創生戰略願景，主要來自當前關西地區發展所面對的問題，諸如人口持續減少、女性人力欠缺發揮空間、關西競爭力持續衰弱化、關西經濟需要活化、AI或機器人技術的開發及促進、多樣化產業的聚集等。基於以上的政策問題，其設定的兩大戰略願景為：

- (一)實現國土雙眼構造的關西；
- (二)吸引人才進駐的魅力關西。

在上述兩大戰略願景之下，再進一步制定出五大政策：

- (一)國土雙眼構造先導措施推進(如移轉中央機關到關西地區、中央新幹線

- 及北陸新幹線到大阪的提前開業、改善到關西機場的交通方式等)；
- (二)創造關西經濟、先導日本元氣(相關農林水產業的育成與振興、推展關西品牌、健康醫療產業的創新與檢討、擴大女性活躍的場域等)；
  - (三)打造亞洲文化觀光首都(外國到關西的旅行者達1800萬人、關西魅力的推廣行銷、關西廣域運動的振興等)；
  - (四)基於防災與醫療的充實，創造安全、安心的區域(實現防災首都、醫療首都等)；
  - (五)環境先進地區的創造，永續社會的實現(完善幼兒期兒童的學習環境、交流型學習環境的推進、再生能源的導入與促進)

確立了戰略願景與基本政策後，就在「關西廣域連合」這個機制下，逐年編列預算，並持續檢討進度，以漸進達成願景。

### 三、關東九都縣市跨域首長的地方創生政策

以 2016 年 5 月份的關東九都縣市首長會議來說，該次會議檢討的內容有七大項，分別為多子家庭的住宅政策(家庭環境空間狹小)、身心障害者的勞動就業、高齡者的交通安全對策、外國人到訪熱中症的預防、里親制度的推進、福島縣的復興支援、地方稅問題的檢討等等。這些討論項目，在各個分組討論，會先評估目前推動的進展以及目前的成果，並確認達成的進度。然後提出今後的對策方案。

就以多子家庭的住宅政策項目來說，針對家庭空間狹小，居住環境要改善的政策項目，該小組所做出的結論是要在首都圈地區，針對每年增加 1.3 萬戶的空屋(中古屋)，來進行活化利用。另外，建議由國家獎勵業界團體興建多子居住空間的家庭民間住宅；對於購買多子住宅(新屋或中古屋)者，應該改予稅制或金錢的優惠；以及，各級政府應支援中古住宅的活化再利用。

而就 2017 年 5 月份的九都縣市首長會議，特別就工作勞動方式改革的政策項目進行討論。在日本，長時間勞動者的比例是歐美國家的兩倍，同時面對人口減少的窘境、女性逐漸進入工作職場，進而造成男性上班族工作與家庭育兒的兩難。就應對做法而言，過去曾共同實施各都縣市政府單位同時下班的措施，希望達成工作、生活達成平衡。該次會議確認以下事項：(1)針對長時間勞動的檢討調整及研究有效的對策；(2)實現多樣且柔軟的工作環境之研究。另外，就今後所持續的相關會議，將就各都縣市所採用的好事例、先進事例、政策實施狀況進

行檢討，並作為未來共同政策推行的依據。

另外一項值得注意的政策，是關於「不孕症的檢討與對策」，晚婚化是日本目前社會的趨勢，但也往往造成不孕，目前接受不孕症治療的對象年年正成長。但不孕症的治療費用昂貴，且來自政府政策補助金額有限，一般上班族難以支應。所以這次九都縣市的會議達成結論，共同具名要求中央政府達成以下事項：(1) 針對高額費用的體外受精及顯微受精等項目，納入醫療保險的適用對象；(2) 關於睪丸取精及精索靜脈瘤結紮術等醫療手術，納入醫療保險的適用範圍。這個政策意見書，由九都縣市的民選首長共同具名，並且要求中央內閣予以落實。

以上為最近幾次的九都縣市首長會議的政策建議，因為有些部分已超出地方政府權限，所以「九都縣市首腦會議」，以九位首長聯名的方式，寫公開信給「內閣總理大臣」（安倍晉三）、財務大臣；國土交通大臣與內閣官房長官等人，使中央各部會能夠配合此項地方連攜的政策推動。

所以，就「九都縣市首腦會議」的作法，乃是「地方主導、中央配合」的跨域連攜制度，是政策研擬與執行性的組織，具地方特色，並解決各自地方政府無法「單獨面對」的問題。

#### 四、日本廣域(跨域)合作的特質

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，大抵上有三大種類的政策，就適合以跨域的方式來運行，分述如下：

(一)截長補短、互通有無：如既有公共建設的共享，區域內自治體就無須重複興建相同的公共設施；例如 A 縣市有焚化爐、B 縣市有垃圾掩埋場，兩縣市跨域整合，則 A 縣市無須規劃設置垃圾掩埋場、B 縣市不用興建昂貴的焚化爐。

(二)規模經濟的政策：如縣市間共同簽訂採購協約，共同向單一廠商訂購貨品，降低每個單位的價格；又如數個基層自治體，共同出資成立地區醫院，有足夠的人口規模方能支撐一個地區型醫院的設立。

(三)需區域整體規劃的政策：如區域快速道路的規劃與興建、下水道等大型公共建設。

而就近來日本各級政府所推動的「地方創生」政策，亦涉及上述三類的跨域政策的特質。

## 肆、北臺地方創生共同合作方案建議

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三項，表○之後有完整的說明介紹。

表○：三項行動建議方案

編號	行動方案建議	建議方案說明
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	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於北臺網站系統性呈現北臺八縣市青創發展輔助資源、中央青創輔助資源及相關即時政策資訊，提供青創發展案例與經驗等相關資訊。</li> <li>2. 北臺共同舉辦青年創業媒合會。</li> </ol>
二	串接北臺 8 縣市觀光特色，透過分眾宣傳，推廣北臺觀光	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 串聯北臺 8 縣市觀光特色景點，以慢活觀光、深度旅遊、小旅行規劃設計北臺觀光路線，結合電聯車、公車、自行車等串接北臺鄉鎮景點特色(如：客家擂茶、搗麻糬、漂流木、飾品 DIY)。</li> <li>2. 透過影片(微電影)呈現北臺觀光特色，以旅展、網路、摺頁等進行宣傳，結合 Google Map、QR Code 等科技元素進行行銷。</li> <li>3. 影片可採「分子聚合」的概念，依照不同國際宣傳對象之國情個性與興趣等，拼貼串連成各類形同品牌的觀光宣傳影片。</li> </ol>
三	推動青銀共居計畫，促進世代生活融合	推動青銀共居，解決長輩照護需求、青年居住需求，並讓長輩感受青年活力感

編號	行動方案建議	建議方案說明
		<p>染，有助長輩積極面對退休生活。</p> <p>行動方案：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 試點選擇：由北臺各縣市政府先行試點舉辦</li> <li>2. 媒合雙方需求，並以包租代管方式補助住居津貼(修繕費、租金)</li> <li>3. 訂定居住公約，舉辦相關活動促進青銀互動，分享生活經驗</li> <li>4. 檢討與改善：制定或修改法規、檢視居住環境之不友善處並進行調整、行銷宣導新型態居住體驗。</li> </ol>

### 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

北台八縣市地區，人力資源豐富，除了既有企業提供的工作機會之外，尚且是良好的青年創業環境。然而，政府勞動部及青年就業輔導部門，以及各縣市勞工局、教育局，或青年事務相關單位，就整個北台八縣市的創業資訊並未整合。且，人力資源與創業機會是流動的，甲縣市或許不能提供良好的創業條件，但在乙縣市卻可以提供，抑或整合甲乙丙三個縣市的條件，針對申請人給予專案適切的扶助。

再者，其實青年創業的風險不低，若有過來人(老鳥)的資訊與經驗交流，或能給予未來創業者相關的啟發，因此建立北台青年創業平台，經各業別的分類、整合，將成為創業資訊豐沛的平台，而既有企業、公司行號，亦能從中找尋合作夥伴，打造新的獲利商機。

最後，建議定期舉辦跨縣市青創媒合聯合活動，使地方需求、產業需求、人力需求得以進一步整合；同時，也讓青年創業與既有環境資源得以進一步媒合，進而打造北台優質的青創環境。

### 二、串接北臺 8 縣市觀光特色，透過分眾宣傳，推廣北臺觀光

#### (一)針對外國旅客部分

北臺是國際旅遊進入台灣的第一個地點，然而不少的國外旅客多以台北作為



主要的旅遊地點，沒有擴及其他縣市。如此之旅遊行程，天數短，而且其旅遊收益無法擴及北臺其他的縣市，殊為可惜。

以日本旅客來說，有不少旅客為周休二日的旅行行程，週五搭深夜班機抵達台北，週六造訪台北 101、永康節商圈、萬華及故宮，週日到九份、陽明山與貓空等地，當天下午搭班機回到東京。會出現這樣的行程安排，主要的問題在於北臺八縣市豐富的觀光資源沒有整合、特色沒有突顯、外國旅客沒有充足的資訊、交通動線欠缺整合所致。

以日本作法，至少就要做到地方觀光景點串連與交通動線的配套整合，這樣才可以讓國外的旅客走出東京，到各縣市去造訪；例如，日本 JR(Japan Railways)所推出的「周遊券」鐵道運輸優惠，主要就是針對「外國人」給予的鐵道費用優惠，並搭配景點資訊的強化行銷，讓人們行動到諸如埼玉縣、山梨縣、新潟縣等偏鄉縣份。

## **(二)對於國內旅客部分**

建議打破北臺八縣市轄區的分野，用帶狀、環狀的方式串聯旅遊景點路線，以利於國人進行周休二日的旅遊安排。此外，各縣市政府多已逐步推動或完成自行車道的相關建設，建議進行路線盤點，並予整合、路線連接，用自行車觀光搭配在地美食小吃，使觀光旅客深入各個偏鄉角落，進而帶動地方觀光產業的發展。

## **(三)串連觀光景點、分眾宣傳**

就觀光行銷的手法來說，建議北台八縣市各自拍攝不同景點，再交由旅遊專家或專業公司進行排列組合；此外，傳統的觀光行銷是用廣泛性、普遍性的方式進行進行景點行銷，未來建議「分眾宣傳」，針對特定族群進行重點宣傳，用局部帶動整體觀光人數，進而促成觀光產業收益的成長。對於國外旅客，建議針對該國旅客的需求拍攝訴求於該國來台觀光的宣傳影片。

## **三、推動青銀共居計畫，促進世代生活融合**

在日本，有越來越多「孤獨死」的案例成了電視新聞的報導；此外，有越來越多年輕人，其有限月薪收入難以支付昂貴的房租；也因此，銀髮族與青年的生活需求就有互補的可能。銀髮族已屆退休之齡，多數擁有房子，而且兒子多已成家立業，家中往往有多餘的房間；其生活不但平淡孤獨，而且或有生活照護的需求，此時青銀共居政策的推動，就能媒合雙方的需求。

此外，北臺八縣市也可盤點公有、荒廢的大樓、宿舍，以作為青銀共居的場所，以收取低廉、基本的房租為誘因，吸引青銀兩代參加，進而媒合入住。這種兩代共居的生活型態，讓長輩感受青年活力的感染，有助長輩積極面對退休生活。

就實務做法來說，北臺八縣市都市化程度不一，不一定都有空間得以作為共居公寓；也因此，除了獨居老人所提供自有房屋之外，財政資源較佳的縣市出錢興建(或承租)青銀共居場所，有閒置空間的縣市提供土地或公寓，整合區域資源、整合兩代需求。就行動方案來說，以下事項建議逐步辦理：1.試點選擇：由北臺各縣市政府先行試點舉辦；2.媒合雙方需求，並以包租代管方式補助住居津貼(修繕費、租金)；3.訂定居住公約，舉辦相關活動促進青銀互動，分享生活經驗；4.檢討與改善：制定或修改法規、檢視居住環境之不友善處並進行調整、行銷宣導新型態居住體驗。

#### 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。

木村俊介，2015，《広域連携の仕組み：一部事務組合と広域連合の仕組み》，東京：第一法規株式会社。

石破茂，2017，《日本列島創生論—地方は国家の希望なり》，東京：株式会社新潮社。

李玲玲、靳益奮譯，2007，《協作性公共管理：地方政府新戰略》，北京：北京大學出版社。

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。

関西広域連合，2017，《関西創生戦略 2017 年版》，兵庫：関西広域連合。

**参考網址：**

九都県市首脳会議，[www.9tokenshi-syunoukaigi.jp/](http://www.9tokenshi-syunoukaigi.jp/)。

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

総務省地方行政局，[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/)。

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