

日本地方政府如何進行有效的發展戰略計畫？日本生產性本部專訪

文／陳芬瑜（財團法人農村發展基金會 組長）

王忠融（輔仁大學景觀設計系 助理教授）

2018 年 9 月間，筆者參與「日本地方創生台灣見習團」，進行日本地方創生相關政策的見學請益。期間拜會日本內閣府相關部門、茨城縣政府、笠間市公所及推動地方創生的民間協力組織，請益政策的擬定、法規的調整、地方創生人才的養成培訓，以及在政策實施過程中，如何克服僵化問題，改變政府資源挹注模式，吸引人力進駐移居，進而改善地方生活條件等等的作法，希望進一步了解日本政策得以落實的關鍵要素，藉由他山經驗，拓展國內鄉村發展的思維和行動策略。

在地方創生的推動過程中，中央政策如何落實到地方執行推動的機制，扮演著非常重要的角色。本次參訪行程中所拜會的「公益財團法人日本生產性本部」，便承擔起政策轉譯和建立銜接機制的重要功能。

「生產性本部」扮演政府智庫，也為地方政府提供顧問諮詢

「公益財團法人日本生產性本部」（簡稱「生產性本部」）是日本重要的民間組織，成立於 1955 年，扮演著日本政府的智庫角色。早期為經濟產業省所管，以產業界為主要活動領域。目前其主要任務及服務是針對「社會經濟系統」（經濟政策、社會政策、社會福利政策）及提升產能等相關議題，進行研究調查和提供相關資訊，並執行研討會、研究會議、推廣、人才訓練等工作。在前述角色任務下，生產性本部也為地方政府提供顧問、諮詢等服務。

擔任經營開發部主任的佐籐亨課長為我們解釋生產性本部與地方創生政策的淵源是來自於一項「日本有可能消失的地區」的研究，這份「日本有可能消失的地區」的研究報告成為後續催生地方創生政策的契機。之後，隨著內閣府開始推動地方創生政策，「生產性本部」也開始與地方創生政策有所連結。

人口減少、財政預算降低，地方政府開始重視民間團體的參與

日本地方創生政策的推動，不僅是中央政府由上而下的政策實施方式、法規的擬訂，各級地方政府（都道府縣、市町村）也都需要提出其地方創生綜合戰略。特別是市町村公所，他們不僅是推動地方創生政

策的最基礎單位，也是人民最有感的在地行政部門，他們的行政效能及執行能力是很值得關注之處。

為了讓參訪成員對於日本地方自治的現況有所認識，佐藤亨課長以平成 28 年（2016 年）完成的「基礎自治体の総合計画に関する実態調査」^{備註 1} 調查結果報告書說明日本在地方治理上理念的轉變，為何會從過去以地方政府作為主要的公共服務提供者，轉變到現今必須在公共服務上強調在不同行動者間的協力關係：包括政府、企業及各個民間團體間的合作。

這個理念轉變的背景是因為隨著人口的減少，地方政府財政預算也跟著降低，可以提供的公共服務也會隨之減少，很多的公共服務便無可避免的會從政府轉到私部門來提供。例如在防災的議題上，由於日本很容易發生各種災害，就需要依賴企業、社區組織及志工團體一起來參與協助。



圖說：日本生產性本部左藤亨課長（中）向參訪團成員說明，日本在地方治理上理念的轉變。

地方綜合計畫反映市民團體需求，行政部門負責落實與執行

在平成 28 年所進行的市町綜合計畫書實態調查中，特別關注參與計畫制訂的主體是誰，也反應了前述民間團體參與地方治理工作的趨勢。地方政府綜合計畫書架構主要分為三個部份：基本構想、基本計畫及依照這個計畫各區的子計畫等。其中，基本構想是最上位的指導方針，從下表的問卷結果可以看到在基本構想的制訂上，由地方政府召開市民會議來制訂的已超過一成以上。在基本構想的提擬上，首先由地方

政府召開市民會議針對政府、市民團體、企業等不同角色的任務進行討論，再接續制訂基本計畫跟實施計畫。因此，地方綜合計畫便能反映出市民團體與企業的聲音及需求，行政部門則要展現其協調、組織及落實計畫的能力。

Q. 総合計画を主体的に策定した主体（単一回答）

	基本構想 (n=907)		基本計画 (n=898)	
住民が自主的に設置した市民会議	2	0.2%	1	0.1%
行政が設置した市民会議	116	12.8%	75	8.4%
審議会	269	29.7%	195	21.7%
各部局または各課	79	8.7%	275	30.6%
プロジェクト・チーム	67	7.4%	81	9.0%
企画担当の部局または課	277	30.5%	182	20.3%
コンサルタント会社	9	1.0%	3	0.3%
その他	31	3.4%	27	3.0%

在生產性本部針對地方政府綜合計畫實際狀況的調查，可以看到在計畫的基本構想擬訂階段，由地方政府召開市民會議徵詢意見的比例占 12.8%，反應出民間團體參與地方治理工作的趨勢。

「地方綜合計畫」跟中央「地方創生戰略計畫」互相搭配

另一方面，在地方創生政策的推動上，更加重視

不同民間團體的參與及在地的連結。以關鍵的人口移動議題來說，很多地方政府在意的是如何守住社會移動的人口，亦即減少內部的人移出，同時吸引外地人口移入。但在實際運作上並非如此順利，因為要能吸引外地人口移入並定居的重點是在就業機會，而創造就業機會的關鍵是企業，而非地方政府單獨努力就能達成，這也是地方創生強調「產、官、學、勞、言、金」各領域的人都需要參與其中的原因。

至於地方綜合計畫跟地方創生戰略計畫是否有相關性？基本上，地方綜合計畫是由地方自擬架構及執行內容，為各行政機構的營運方針，不需要提報到中央。而地方創生綜合戰略則有內閣府一致的提案架構要求，也必須設定 KPI 供檢視，每年另有外部專家進行評鑑及提供調整建議，具有明確的審查機制。但因為都是以地方的發展來研擬計畫，因此佐藤課長在地方自治體綜合計畫實況調查研究中，也看到這樣的趨勢：有一兩成的地方綜合計畫會將地方創生議題放入，甚至在綜合計畫的基本計畫中放入地方創生的專門章節；而就執行結果來說，如果地方政府能夠將兩個計畫同時一起思考，通常會有較佳的執行成果。

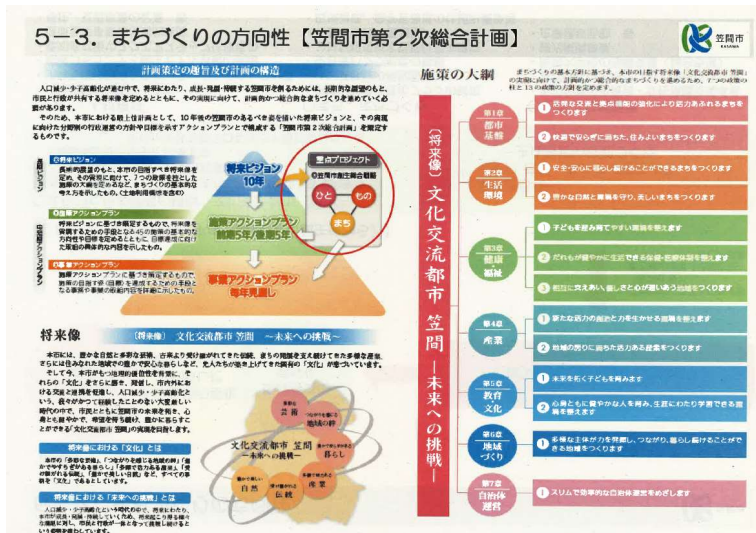
地方委請顧問公司或專業者代寫計畫，利弊分析

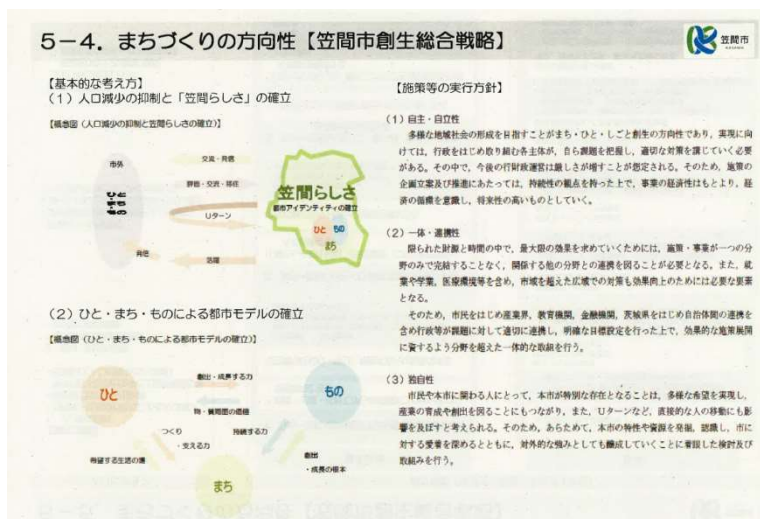
參訪團成員更進一步提問，日本中央政府會支持地方政府 200～300 萬日圓的地方創生戰略計畫規劃費？地方政府是自行撰寫提案，或是有專業者或顧問公司提供代寫計畫服務？針對此問題，佐藤課長回答說當然會有這樣的情況，主要原因是人口減少，加上戰後嬰兒潮世代的公務員也大部分屆齡退休，地方政府的職員人數沒有替補，因此有些縣市政府並沒有人力去提擬戰略計畫。但是委託專業公司代寫，就會有一個狀況，大家的計畫都長得很像（笑），專業公司如果只是想像地方的需求，寫出來的計畫書也會無法執行。但是在地方創生戰略計畫中，地方政府很重要的角色就是要擔負組織不同行動者及經營網絡的協調任務，如果沒有這個部份的投入，寫出來的計畫就無法執行。

茨城縣笠間市創生綜合戰略：自主性、連結性、獨立性

關於地方政府可以發揮的角色功能，我們一步以此行也要訪的茨城縣笠間市為例說明。笠間市政府所提的創生綜合戰略以自主性、連結性、獨立性為核心

，接續的具體作法便以此為準則。所謂「自主性」是強調地方要以循環經濟及可持續性為目標據以提出政策及解方，以因應未來財政困難時的需求。而在「連結性」部份，強調要能在有限的財政及時間內獲得最大的效果，要以市民為主體，連結產業、教育、金融及地方政府等資源，來制定可行的目標並執行。而「獨立性」的原則，則是提到笠間市要能創造獨特性及有發展性的產業，來吸引 U Turn 返鄉的可能，以及創造讓人想要移住的吸引力。





笠間市政府所提供簡報中，可以看到笠間市創生綜合戰略的三個核心：自主性、連結性、獨立性，以及對應的具體作法。



笠間市是日本栗子的重要產區，但人口老化造成荒廢農地增加，產量降低，笠間市因此成立了笠間市農業公社，承租荒廢的栗子園，也提供遊客體驗，逐步恢復笠間市的栗子產量。同時撿栗子目前還是依賴人力，因此市政府也積極和民間單位合作開發栗子相關農機，降低對人工的依賴。

地方創生政策啟動至今，是否有解決人口問題？

地方創生政策啟動迄今，在解決人口減少、資源過度集中東京及促進地方經濟等目標上，是否已有一定的成果呢？佐籐課長的觀察是很多地方都會設定人口要增加的目標，但實際上可能有困難。比起增加人口，如何減緩人口快速的減少反而是比較實際的目標。同時，對許多規模小的地方城鎮而言，面對人口過疏以及高齡化的情形，除了倚賴地方政府的服務外，可能需要重新思考的是一定程度的回復過去日本社會中重視的人際連結的傳統，透過居民相互支持照顧、參與或承擔地方公共事務來彌補公共服務不足之處，這或許是面對人口過疏化及高齡化的務實解方。例如過去由政府或私人經營社會福利設施，轉交由當地居民共同經營。

日方建議，台灣審視地方創生計畫，需關注各領域行動者、相關者

日本地方創生政策從 2014 年推動至今，台灣則已將 2019 年定為地方創生元年，透過這次的請益，我們可以深刻的感受到地方創生不僅是制度、法令的調整，讓各個相關的行動者可以參與其中，貢獻心力是重要的關鍵，如同佐籐課長的建議：未來台灣在審視地方創生計畫時，要去關注各領域的行動者、相關者是誰？如何吸引投資者？如果沒有企業家、行動者，或是投資者的設定的話，只要靠地方政府是沒有辦法持續進行的。同時，地方政府的治理能力及協調組織能力也是重點，未來台灣在推進相關政策時，如何讓地方政府具有執行的能力與視野，才能帶動居民及各界共同參與地方的治理工作及提出有發展性的願景，應是政策得以落實的關鍵。

備註 1.

線上資料：<https://consul.jp-net.jp/jichitai/kiso201609.pdf>

根據平成 23 年 5 月（2011 年）日本地方自治法修訂市町村有訂定綜合計畫的義務，目前在日本全國

1,727 個市町村中多數均已經完成。生產性本部針對其綜合計畫的實際狀況進行調查，在平成 28 年（2016 年）所完成的調查報告，係針對全日本 813 個市及 745 個町內的地方政府中參與綜合計畫的負責人員進行問卷調查。