

真正該被創生的是地方政府，不能放棄提升鄉鎮力

文／吳勁毅（台灣城鄉發展學會理事長）

日本九〇年代的泡沫經濟，受創最深的其實是「地方」，因為二戰後的經濟奇蹟，地方太習慣於依賴大計畫經濟的領頭，泡沫之後頓失所依，不知道自己該怎麼辦，宮崎駿「神隱少女」那個荒廢遊樂園的場景就是背景音樂。超過八成的人集中在都會，半數的人集中在東名坂，很難回到地方去。

20 多年前台灣開始學習日本的社區總體營造，就聽了很多東京人「找故鄉/認養故鄉」的故事，同時台灣對於「地域振興」、「農山漁村振興」、「商店街活化」等政策名詞也不陌生，而近年「過疏化」一詞更直接代入成了慣用的中文，2015-2016「限界集落株式會社」以及「拿破崙之村」兩部日劇，除了讓觀眾重溫反町隆史及唐澤壽明的熟男風采，「地方消滅論」也被推到眼前。

日本地方創生可以說是泡沫經濟後，面對地方崩解的未竟之功，具有時代的新意，特別是這個政策將

人口結構的高齡化、少子化視為根本的危機來面對。



從地域振興到地方創生，都是日本持續在地方著力的
政策（上下游資料照）

需要「創生」的正是地方政府

我們可以接收到各式各類日本地方創生的案例，但循著時代的脈絡來看，真正要被創生就是「地方政府」，不僅是因為自治權限都在地方政府，地方要如何是好？中央也不可能幫你回答。

日本地方創生政策的推動，首先修改了 2005 年小泉純一郎時代就已經推出的「地域再生法」，原本地域再生法就規定由地方自治團體負責擬定地域再生

||真正該被創生的是地方政府，不能放棄提升鄉鎮力|| 2

計畫，地方創生的補助計畫就納入地方再生一籬筐中央補助計畫中的一項。

同時要特別注意的，循著國土計畫的脈絡下，鄉鎮市本來就要擬定執行「綜合計畫」，也就是在綜合計畫正規軍的基礎上，地方創生計畫與資源是另外加上軟體資源，強化引導地方的力道。

2018 年 9 月，筆者參加由關心鄉村發展的學者、政策研議者、NPO 工作者及年輕農民所組成的「日本地方創生見習團」，進行日本地方創生相關政策的見學請益，拜訪剛在台灣設立辦事處的笠間市，市長的報告中便是由「笠間市第二次綜合計畫」開始，然後才談到創生計畫的內容措施，也就是說，創生計畫內容涉及到高度的公私研部門合作及軟硬體的整合，並非創生計畫項下的資源可以獨立完成，而是高度地考驗地方政府的整合能力。

從中央統籌到地方自立轉型，鄉鎮市與居民逐步提出計畫

「公益財團法人日本生產性本部」在 2016 年作了「基層地方自治團體擬定綜合計畫」的調查研究，調查了 1,558 個鄉鎮市層級擬定綜合計畫的狀況。基

層地方自治團體擬定的綜合計畫分為基本構想、基本計畫以及地區別計畫三個部分。這些計畫的內容到底是怎麼出來的呢？

從下表的統計可以看出，從中央統籌到地方自立由上而下至由下而上的轉型是個漫長的過程。即便到今天，仍有三成左右的基本構想是由承辦科處室擬定，但過去以來的努力成效是可以看得出來的，特別在地區別計畫的擬定，已經有 12.3%的鄉鎮市可以作到完全由居民自主成立的市民會議提出。

草擬內容的單位	基本構想	基本計畫	地區別計畫
居民自主成立的市民會議	0.2%	0.1%	0.1%
行政規定的市民會議	12.8%	8.4%	12.3%
正式的審議會	29.7%	21.7%	21.7%
承辦科處室	57.3%	69.8%	65.9%

台灣與日本的相同與差異：中央與地方部門的行政關係

在台灣，一聽到鄉鎮市公所，最可能的批評就是把鄉鎮市視為派系把持的黑洞，然後就認定外國的月亮比較圓，外國人比較守法，外國的基層公務人員比較願意積極做事，甚至在政治角力的過程想到的就是乾脆把鄉鎮市給廢掉，縣市長選贏了就全拿。其實泡

沫後的日本地方並沒有比較好，到今天還是可以看到有多歪樓的案例，例如為了比拚「向故鄉納稅」業績，提出回饋的伴手禮價值甚至比收到的稅還要多。

重要的是，我們應該仔細看看日本是如何把地方帶起來的手法，早從小泉時代就推出「構造改革特別區」，開放地方提出「國家的相關規定不符合時宜，妨礙地方經濟活動」的問題，讓中央來改革，讓有想法的地方開始往前跑。或是地方創生中，創生計畫都會派一名中央人員進駐參與，一方面協助地方釐清地方創生的業務，另一方面則是扮演協調中央不同部會的角色。

對照台灣的經驗，例如「跨域加值計畫」，雖然國發會進行各部會相關資源的整合，但是地方提案對口的中央部會若認為不符合補助項目，僅有轉介其他部會，地方仍舊要獨自面對不同部會的要求。日本創生計畫的中央人員則會負責協調其他部會，若仍舊不符合其他部會的補助規範，則拉回來創生計畫重新考量。

在台灣現行統籌分配款機制下，非六都的鄉鎮市財源普遍困窘，中央各類補助項目是重要的財源，創生計畫若能夠注重中央地方溝通的行政協調機制，甚

至自願派駐或認養地方的創生計畫，對於地方行政的轉變將會是很大的助力。

日本海士町綜合振興計畫，建立外地、返鄉社群與本地社群的關係

台灣不陌生的山崎亮負責的第四次海士町綜合振興計畫，是日本生產性本部推薦的鄉鎮市層級的綜合計畫。山崎亮在台灣的演講中也談過這個案例，他的核心概念是，綜合計畫的規劃過程與內容是針對海士町的社會關係而來，也就是軟硬體建設的投資是為了建立 UJI 社群之間，以及與本地社群的關係而設計（U：外出都市又返鄉；J：外出都市到其他地方定居；I：出生都市來到地方定居）。

對於公所行政人員也持續要求，甚至連日常行政的基本美學細節都要求，例如開會的時候掛的白布條上的字樣字型細節（台灣是紅布條加上標楷體），看似細節其實是對行政 SOP 的嚴謹對待。

\



日本地方公務員對於地方創生的實踐扮演重要角色（圖為賴戶
內市地方公務員松井隆明。

攝影 / 近藤悟）

日本地域振興協力隊，由鄉鎮公所協調 青年入鄉

地方創生中的地域振興協力隊是總務省（等於我國的內政部）出一年四百萬日幣的基本薪資，由地方鄉鎮公所開臨時約聘缺，招募戶籍在都市的年青人到地方生活，最長可以補助三年，若要留在地方創業還有創業金補助。

地域振興協力隊的成員三年期滿之後，約有六成的成員定居在地方，所以前年被安倍首相要求要加碼！鄉鎮公所的配合事項，除了協調住屋和耕地、提供相關的培訓與實習課程外，還包括協助如何與地方人士相處等等，這些內容，正是台灣青年返鄉或入鄉最常碰到的瓶頸－租不到住屋、找不到地，鄉鎮公所不出面等等，年青人很難獨自面對自由市場與地方的人情世故。



日本透過鄉鎮公所協助，
介紹地方閒置民宅讓進入農村的新進者作成民宿或自
用（上下游資料照）

提升「鄉鎮力」不止是政治，是全面的生活提升

台灣面對如何提升「鄉鎮力」總是停留在政治的翻轉層次，日本地方創生之於鄉鎮轉變的經驗值，對台灣有很大的啟發。

例如，鄉下地方的自用車能不能作為長照服務接送的營業車？老一輩的農夫紛紛離農，小孩又不接手，能不能租下這些土地媒合給願意耕作的人？本地的釀造場釀造師傳承不易，國家研究機構很遙遠，釀造師的培訓能不能鄉鎮自己來辦？獨居老人越來越多，需要幫忙的時候病歷資訊散佈各地，能不能幫忙有意願的老人家建立完整的資訊，醫護人員在 pad 上一滑馬上就可以現場作出適當的判斷？這些都是日本鄉鎮地方創生在努力的內容。

讓地方創生的核心思維，引導地方的國土計畫

台灣雖然沒有日本相對完整的體系，但是回到國家資源分配的機制來看，地方創生的內容，必須要和國土計畫在地方層級計畫相接軌，包括縣市國土計畫

的部門計畫，乃至於透過鄉村地區整體規劃進入鄉鎮層級的計畫，讓地方創生的核心思維引導地方的國土計畫，不要只停留在政治性的願景泡泡圖，這是台灣即將邁入台版地方創生元年之際，各界可以醞釀並開始往地方集結的行動。