

# 日本地方創生，先從人口談起

文／陳玉華（國立臺灣大學生物產業傳播暨發展學系  
副教授）

人口是經濟發展與社會活力的源頭，不面對人口問題，就難以解決各種問題。2003 年日本已制定「少子化社會對策基本法」，祭出各種政策，低出生率仍未見明顯改善。安倍晉三於 2012 年再度擔任日本首相，復興日本經濟就成為他首要的政策目標。為了扭轉超低生育率、人口老化、勞動力不足、人口大量集中都會區等問題，尤其是找到抑制人口下降的方法，安倍首相隔年就在內閣府的[財政經濟諮問會議](#)下設立一個由專家學者組成的「選擇未來」委員會，徹底討論並提出人口政策建議。

根據「選擇未來」委員會的報告內容，以 2012 年日本的總生育率 1.41 進行推估，2060 年日本的總人口將下降至 8674 萬人，預計比 2012 年減少三分之一人口，而 65 歲以上人口將高達 40%。為了避免人口減少、老化對經濟、財政和社會保障造成嚴重的負面影響，委員會建議內閣府應以「2060 年維持一億人口」做為國家中長期發展目標。總生育率則需在 2030 年提升

至 2.07，才能達成未來總人口目標。

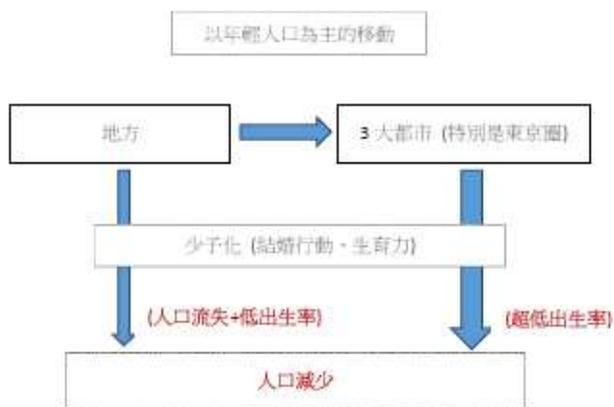
為了提高出生率，委員會除了建議將生產、育兒補貼倍增至 3 萬億日元，也提出應該「大膽地將資源分配由老年人轉移到兒童」、「費用由現在這一代負擔」。政府必須創造適合生養的環境，讓年輕一代和下一代能夠在優裕的環境結婚並生兒育女。此外，因應勞動人口減少，必需構建「不分年齡、性別的勞動制度」，鼓勵女性和老年人就業，特別是規劃 30-49 歲女性得以兼顧育兒和工作的政策。

安倍首相在 2015 年 9 月再次當選自民黨總裁，他在記者會宣稱「安倍經濟學」已進入第 2 階段，並且提出新「三支箭」的口號。不同於著重財政金融重整的舊「三枝箭」，新「三支箭」的內容包括：「孕育希望的強大經濟」、「構築夢想的育兒支援」、「提供安心的社會保障」。10 月初改組內閣時，即新設「一億總活躍社會」大臣，並在內閣官房設立「一億總活躍推進室」。藉由這些人員與組織的編制，配合安倍首相的「新三支箭」政策，作為推動經濟增長、提高出生率、擴充育兒支援政策之跨部門協調單位，推動日本成為一個人人都能夠在家庭與職場當中活躍起來的社會。

除了內閣府全面推動人口政策的改革與規劃，由專家學者組成的「日本創成會議」也在 2014 年提出深具影響力的「ストップ少子化，地方元氣戰略」，這份報告直指未來日本人口減少的嚴峻問題，特別是鄉村地區人口快速流失更是嚴重，因此有必要喚醒全民關注人口議題並凝聚共識。報告的主筆之一就是提出「地方消滅論」的增田寬也，他大聲疾呼「現在不改革，2040 年日本地方市町村少一半」的警語，或許是促成地方創生政策聚焦成形的重要源由。這份報告直接點出「低生育率」以及「人口大量移往 3 大都會圈」是導致日本人口減少的主因，這個趨勢的形成與作用的方式說明如下：

- 1.地方的年輕人，包括男性和女性，大量流向大城市（特別是東京圈）。人口外流的數量與城鄉之間在經濟、就業機會的差距密切相關。
- 2.年輕人口由地方流向大都市（特別是東京圈），更加惡化人口減少的趨勢。隨著具有生育力的年輕人口離開地方，再加上當地的低出生率，地方的人口就隨之減少。雖然匯集大量年輕人口，但是東京都的總生育率實際上位居全國最低水準（1.09），這個超低生育率更加造成人口

大量減少。



3.部分地區 20-39 歲女性人口明顯減少。以 2010 年人口統計資料進行推估，如果人口持續從地方流向大都市，到了 2040 年將有 896 個日本地方自治體（佔總數的 49.8%）其 20-39 歲的女性人口數量恐將減半。即使當地有較高的生育率，也無法替補流失人口，這些地方在未來都可能消失。即使在都市地區，也有少數地區面臨相同問題，池袋車站所在的東京都豐島區，20-39 歲女性到 2040 年也將減少一半。由於育齡女性減少，在大城市，尤其是東京都，預計包括都心與郊區的人口老化都將加速。

如果日本人口持續減少，到了 2040 年全國半數的市區町村將難以存續，地方自治體也將難以運作，以定量人口數進行區域規劃的日本國土政策勢必重新調整。雖然國土交通省已預測未來約有 20% 的地區不再有人居住，宜將行政、商業設施集中，並使用效率較佳的集約型城市（Compact City）進行規劃，對於人口減少的島嶼、山地區域，將活用公共交通設施加以連結。但是，這些「直接」因應人口減少的政策規劃，顯然並未將「抑制人口減少或改變人口趨勢」視為計畫的一環。

為積極改變人口減少的趨勢，日本創成會議的報告特別提出擺脫少子化與地方元氣戰略。在少子化戰略部分，預期透過友善家庭與婚育政策、推動性別平權與企業支援，協助年輕人結婚生育。其中最重要的政策建議，則是希望總生育率能在 2025 年回升至 1.8，到 2035 年可進一步增加至 2.1 的替代水準，以此做為擺脫少子化的基本目標。這個「希望出生率」的估計方式，主要是根據 2010 年出生動向調查資料進行估算，結合考量已婚者及其預期生育子女數、未婚者的結婚期望與理想子女數、以及離婚的可能性。計算公式呈現如下：

希望出生率 = {已婚者比例×夫婦預期生育子女數 + 未婚者比例×未來會結婚者比例×理想子女數} ×離婚因素 = {(34%×2.07 人) + (66%×89%×2.12 人)}×0.938≈ 1.8

日本最高的總生育率出現在沖繩縣，數值約在 1.8-1.9，至於常做為日本政策比較參考的 OECD 國家，超過半數的國家之生育水準也約在 1.8 或更高。因此，這個符合國民期待的「希望生育率」也已放入「地方創生」計畫，做為抑制人口減少的中長期目標。

有關「地方元氣」戰略部分，首要目標在於扭轉地方人口往大都市流動的遷移方式，尤其需要在 2020 年東京奧運前，改變首都圈過度吸納各地人口的問題。欲完成這個目標，就引出「地方創生」的基本概念，藉由盤點、分析各地的特色，決定該如何投資、支援地方的發展，讓過度集中大都市的人口有選擇的機會回歸或進入具有特色與機會的地方。

此外，為補足人力的缺口，日本創成會議也提出三項「女性、人材活躍戰略」的建議。首先，提高婦女勞動參與，包括勞動保障、設定企業/政府雇用人數

的目標。其次，重新定義「高齡」的意涵，鼓勵高齡者在日就業。最後，應考量開放外國移民進入日本社會，特別是具有高人力資本、特定技能者。前兩項建議都已納入安倍政府的相關政策，但是日本民意多數排斥開放工作移民。不過，隨著高齡照護人力需求增加、部分產業人力缺乏，2018 年底國會已通過部分工作可開放給外國人申請，對於具有特殊、高端技能者，也有機會申請長期居留、甚至全家遷移至日本。

最後，「ストップ少子化，地方元氣戰略」報告也針對中央與地方制度與組織建置提出如下建議，透過明確目標的設定與考核，預期能夠扭轉少子化、活化地方。這些規劃與設定，都值得做為臺灣開啟地方創方計畫的參考。

