

圖片來源：寫真之町北海道上川郡東川町-東川町役場網站

前言

若要以一句話概括地方創生，可說是地方人留下來、腦袋進來、數位真善美進來、錢進來、多元旅人進來，讓更多人與地方有關係，成功模式輸出國外，大家一起活到老學到老、和金孫一起發大財。



然若談到日本地方創生的案例，第一個一定推薦北海道東川町，位於北海道旭川機場旁，面積與台灣竹山鎮相同247平方公里，擁有3,879個家庭8,328人口，是日本最大的自然公園「大雪山國立公園」區域的一部分，而被譽為北海道最高之峰的旭岳（2,291m

）便是位於東川町境內。有兩個國際姊

妹都市：加拿大的[坎莫爾鎮](#)、拉脫維亞的[魯伊耶納](#)

，以及一個文化交流合作都市：韓國的[寧越郡](#)

。在人口漸少的時代，他用其發展價值，20年內吸引14%移居人口。

1985

年發佈寫真文化首都宣言：「我們宣布成為在『自然』與『人』、『人』與『文化』、『人』與『人』的交流之中誕生感動的『寫真之町』，一直致力於通過攝影文化建設擁有魅力與活力之町

。年來為『攝影文化』所做的貢獻是我們町民最大的驕傲。

我們的宗旨是希望通過『攝影文化』能夠『在這個小小的町裡與全世界的照片相遇，在這個小小的町裡與全世界的朋友交流，在這個小小的町裡洋溢著全世界的笑容』。

『甘甜

之水』、『清

新的空氣』、『富饒的大地

』，東川町擁有令人自豪的優美環境，以30

年來『攝影文化』的發展積累以及

地方力量為基礎，值此開拓120

年之際，我們旨在未來將東川建設成為人口密度均衡發展之町，決心成為重視心靈『記錄、留存、傳承』的攝影文化中心，通過攝影將世界各地的人們聯繫在一起，在此發出『寫真文化首都』

宣言。」～[東川町寫真文化首都宣言](#)

首先，從人口數來看東川町，1950年的東川町有10,754人，1993年減少到7,000

人。面對少子高齡化社會，

1985年日本推出應對的「一村一品」政策，和多數地方政府不同，並非只專注於單純的「物品」和「事務」投資，而是選擇走了不同的路，發表了「寫真之町宣言」，希望以此宣言作為社區營造的核心。

東川町對社區營造的看法，一直秉持追求「人與人之間的連結」，因此在此宣言之下，東川町開

設了日語教育學校，希望招收海外留學生，透過國際跨文化交流讓「東川町粉」增加，讓前來東川町消費的人增加，便能活絡地方經濟。從1994年以來，舉辦「寫真甲子園」，讓人口逐年成長，近年不乏「樂齡族」移入，同時支援年輕朋友留下來創業，到2016年回升至8,166人，到2017年更達到了8,323人，可說是看到各項促進「地方經濟循環」以及「地方創生」的政策成效。

用地方創生資源打造「永續生涯活躍的社區營造計畫」：價值、官僚文化、大家的遠見是關鍵

2014

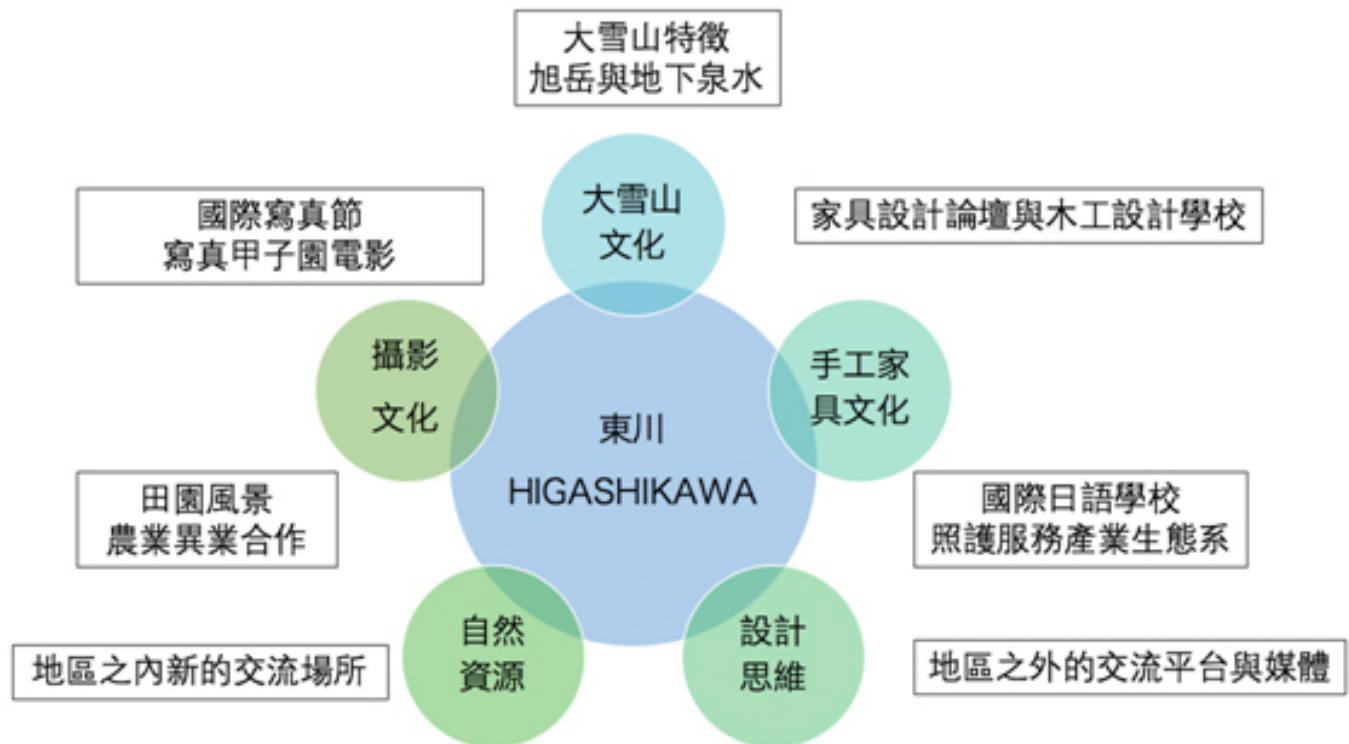
年日本安倍內閣提出地方創生政策，其中補助金政策是由地方政府提出申請計畫，能分階段獲推動的經費，東川町在計畫中寫到四大項目：

- 1.推動照護服務證照，創造讓高齡者安心生活的環境，內容包括招聘東川町立日語學校的招生承辦單位、舉辦海外招生說明會、營運日語學校、社會福利專門學校考照支援。
- 2.導入設計思維培育高品質的家具生產人才，建構歐風家具設計檔案，並開設設計學校。
- 3.舉辦以文化藝術活動為核心的活動，製作相關電影、打造支援創作的據點、以及活躍老人（アクティブシニア）的設施。
- 4.製作促進住民健康的專案計畫。

東川町起初在提計畫時，認為除了以「寫真文化之都」為主題之外，也能以高品質的旭川家具與世界溝通交流，透過國內外文化展演、工作坊、展示等活動，讓來町內的觀光人口增加，也促進了喜歡東川、能投資東川的「東川粉絲」，成為町內發展重要的「關係人口」。同時所有行動的「價值準則」必須契合東川的發展文化。

此外，東川町公所的官僚文化，在松岡市郎町長的帶領下，有一條規則是，不能說出以下三個沒有「沒有預算、沒有前例、以及其他人沒有做」，另外，社區營造不是用說的，而是要實踐。所有公務人員必須跳脫出被動的行政姿態，主動積極向中央爭取資源和補助金，甚至向企業爭取資源，並將「課」組織下的「係」，改為「室」，強化對外交涉能力，醞釀以官僚作為志業的榮譽感。

東川町價值文化示意圖。



資料來源：作者自繪

在規劃地方創生企劃時，首先由松岡市郎町長展現其領導力，將公所組織以進行彈性化「任務編組」，在這跨部門的組織內，不會聽到任何人士抱怨工作量增加，也非將工作委外，而是組織成員全心全意推動專案，同時讓所有人在網路工具上「共有行事曆」，隨時掌握開會行程與政策施政情形，共同推動「我們的事」、「把每一件事情當成是自己的事」。

另外，每年國際交流豐富，讓公務人員有機會到海外考察、到企業研習，刺激出跨領域、跨文化的提案能力。此外，相較於一般地方政府每4到5年輪調一次，東川町公務人員是2至3年輪調一次，希望培養每一個人的即戰力，因此較不會發生一直依賴特定承辦人的情況，承辦人

5年10

年後的需求，例如：前來町內學習社會福利專業的人畢業後，能不能留下來工作，此時政策企劃時，應提早佈局大規模的照護住宅建設、以及以活躍老人為客群的照顧設備，建構照護醫療產業的生態系。

在計劃實施的過程中，東川町也歷經很多「經驗談」，像是如何維持經營一個社會福利專門學校，光靠日本學生是不夠的，必須善用日本與各國簽訂的經濟合作協定（EPA），培育外國人才，因此，町內便設立了日本第一間以廢校改造的公立日語學校。學校的講師和承辦人則善用活躍於地方的長輩，像是退休教師、茶道花道書道等地方專家。學校的講師也都需

經過資格研修，讓師資維持一定水準的品質。

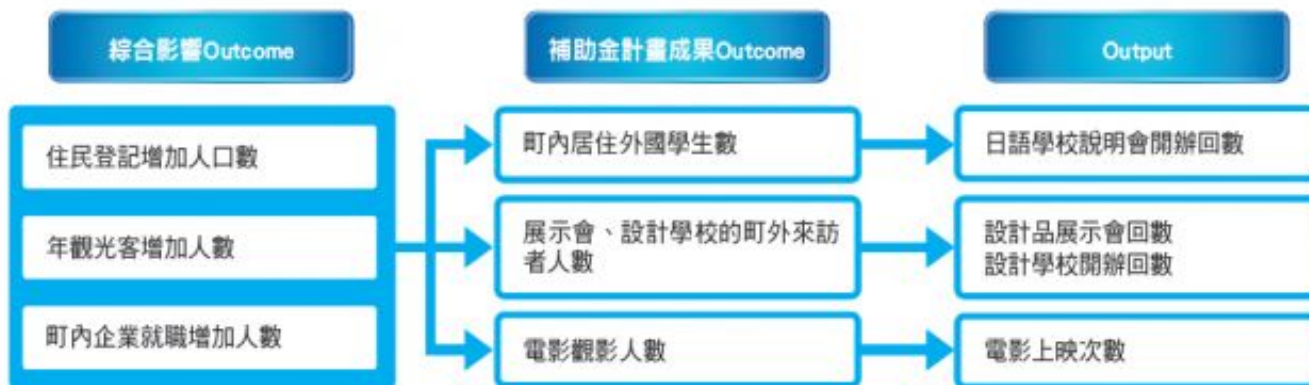
另外，對東川町的居民來說，1994年舉辦「寫真甲子園」以來，便一直與國內外高中生一起參與像是寄宿家庭、國際攝影節、國際工作坊等活動，因此町也主導，讓居民一同參與「[寫真甲子園](#)」的電影拍攝。



東川町住民在這些「與町外訪客」交流過程中，會漸漸透過「外來人的視野」、「國內外媒體的視角」建構出讓居民自豪的榮譽感，發展出更有向心力的居民意識。東川魅力也漸漸吸引了移居者，他們打造個性咖啡店、餐酒館、風格選物等事業，希望能跟東川町一樣，有自信地活出自我的生活。然而，計畫也有遇到困難之處，日語學校招生的人數比原先預期的還踴躍，且讓前來觀光的人也大幅增加，但相對的東川町的學生宿舍及旅宿不足。再者，未來在執行地方創生相關計畫，像是製作影片、音樂等文化活動時，應加強培育、善用當地人的制度，讓文化的根深植地方

主要的關鍵績效指標 (KPI, Key Performance Indicator) 設定邏輯圖：

主要的關鍵績效指標 (KPI, Key Performance Indicator) 設定邏輯圖：



資料來源：平成30年4月內閣府地方創生推進事務局《地方創生關係交付金の活用事例集》p.60

資料來源：：平成30年4月內閣府地方創生推進事務局《地方創生關係交付金の活用事例集》p.60

地方創生打底工程，東川町公所行政組織表：

單位	組織	主要的職務內容
企劃總務課	總務室	庶務、資訊管理、廳舍維護管理、職員薪俸、職務員工福利、公務人員災害補償、町有財產管理、刑事政策、社區活動
	寫真文化首都創生室	重要施政、防災、土地利用計劃、IT推動、東川町股東制度、預算、決算、基金、補管理、宣傳、町史編纂、各類統計
	選舉管理委員會	各種選舉
交流促進課	交流推動室	國際與國內交流、姐妹市交流、人才與物產交流、國際交流寫真節
	日語學校	日語學校、留學生支援
保健福利課	社會福利室	兒童與單親福利、自立支援給付、醫療補助、民、生活福利、高齡福利、身障者諮詢與支援，社制度
	保健指導室	幼兒健檢、疫苗接種、健康教室、健康諮詢與家
稅務課	課稅室	町稅課稅（住民稅、固定資產稅、輕自動車稅、）
	收納室	稅、公共費用的繳納窗口
會計課	會計室	公共資金的計算
寫真之町課	寫真之町推進室	頒發寫真之町東川賞、國際寫真節、舉辦寫真甲

		地方之計劃
	文化藝廊	展示寫真藝術作品
定住促進課	住民室	戶籍、住民登錄、印鑑登錄、護照、住民證、國 、看護保險、後高齡者醫療、國民年金、總和諮 理垃圾廢棄物、蓄犬登錄、墓地
	居住室	移住定居、公共住宅、下水道、淨化槽、住宅資
	土地開發公社	公有地取得、建造與分售住宅用地
產業振興課	農林振興室	生產協調、中山間、農業從業者認證、農林行政 農業振興、林業振興、町有林與綠化計劃、鳥獸 地方物產
	農地與地目事務所	緊急國營農地擴張再編、地目調查
	商工觀光振興室	振興商工業、街道活化、勞動政策、企業招商、 觀光資源、觀光設施宣傳、遊客中心、充實大雪 與森林公園的環境與保全、環境行政綜合
都市建設課	建設室	特定開發專案、美的風景營造開發與景觀計劃、 樑、土木設施與災害復興、整備農村、公共設施 執照申請、建設循環、上下水道、公園廣場及住 備
公共設施服務課	公共設施管理室	公共設施維護管理、公共工程招標、飲水供給設 下水道分擔金、道路使用許捨、排水設備工程指 任者登錄、校車營運管理、除雪、道路公園及河
町立診療所		患者診療、町立診療所的庶務與會計
教育委員會	學校教育推動室	教育委員會議、教育委員會規則制定、教職員服 纂、學校營養午餐、學校設施管理、教職員住宿
學校教育課		
生涯學習推動課	生涯學習推動教室	生涯學習、文化藝術、體育祭、成人季
B&G海洋中心		振興體育與運動
公民館		推動公民館活動、設施
文化交流館		圖書與影片出借
學童保育中心		學童保育
地區交流中心		場地租借與年度活動用地
孩子未來課	育兒支援推動室	幼兒保育、教育業務、學童保育、幼兒中心、育 、學童保育中心設施管理
議會事務局		議會準備、議員報酬、會議及委員會陳情、議事
農業委員會事務局		農地諮詢、農地轉型申請、農民年金申請
大雪地區廣域		東神樂町、美瑛町、東川町共同區域行政事務（ 國民健康保險與後高齡醫療）
大雪消防隊東消防署		火災、救災應對預防及團員訓練

資料來源：：寫真之町北海道上川郡東川町-東川町役場網站

地方創生關係人口 - 品牌、投資制度與「你的椅子（君の椅子）」計劃

在日本地方創生概念中，最重要的莫過於「關係人口」一詞，所謂「關係人口」，指的並非移居的「定居人口」，也不是來觀光的「交流人口」，而是指與地區有關聯的人。由於人口減少和高齡化，在地方的圈子中，往往面臨推動地方營造人才不足的問題，因此，那些進入地方「能帶來

改變、地區以外的人」，即稱為「關係人口」。東川町推動多項獨特的町民計畫，吸引增加關係人口與移居人口。

關係人口示意圖。



資料來

源：日本總務省，地域へ

の新しい入り口『關係人口』ポータルサイト <http://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/index.html>

1. 推動股東制度，投資東川町

以「股」為象徵社會貢獻單位，1股1000日圓，最低投資2

股頒發股東證明卡，另外也發行能累積點數的HUC

股東卡，能於

町內百餘家商店使用，持卡

可享公共設施、特約店家優待，另外投資10

股以上即贈東川町特產品。這樣的制度也適用「故鄉納稅」捐款可抵居民地方稅，町外民眾認股東川町，則贈送「東川町特別町民」認定証。



圖片來源：寫真之町北海道上川郡東川町-東川町役場網站

2.東川町Style品牌設計

東川町活用企業識別系統CIS, Corporate Identification System

概念，劃製作的標準化、規格化、組織化和系統化的整套經營理念、促銷戰略和視覺傳達設計大幅提昇城鎮形象，增強「寫真之都」的識別性，希望增加異業合作、當地企業走出去的可能性。

東川町的LOGO表現出「寫真之町」的意涵。「P」的旗幟登頂，象徵Photograph的「P」。希望東川町能如同旗子隨風飄揚，邁向未來。在LOGO的使用上，不論是町的網站、公務人員名片、日語學校、行政文件、政策廣告等文宣，皆不斷出現東川町的LOGO，連公務員在電話應對上，也都會以「您好，這裡是寫真之都東川町」為開頭語。

另外，也將東川町的經驗編輯成《東川模式（東川スタイル—人口8000人のまちが共創する未来の価値基準）》、《椅子》、《大雪山》多書，傳承東川町的居民生活經驗談、治理理念與價值。推出東川

米罐以及股東限定的東川酒（ ）、



3.推動「你的椅子」計劃，發行町民專屬出生證明與結婚證書

「傳說在北海道某個人口稀少，出生率極低的偏遠小村裡，每當有小孩誕生，村裏的人就會在夜裡施放一發煙火，讓夜空裡短暫的璀璨花火，迎接新生命的到來，同時也向村民宣告這個好消息。」對東川町來說，新婚是町上喜事，孩子的降臨是大家共同的禮物，東川町民總能被公所細心對待，除了贈送設計師款的結婚證書與出生證明之外，也贈送為新生兒訂做的「椅子」，每年邀請當地不同的木工家做設計，刻上孩子的出生年月日、姓名，世上獨一無二自己的椅子就誕生了。這也讓出生於東川町的人，在長大離開東川町後，發現這是東川町特有的文化，「自己不一樣」，從中萌生對家鄉的強烈認同感。



圖片來源：作者提供

集眾人之力打造宜居之地

東川町地方創生成功因素，除了本身擁有豐富的軟硬體資源、建設之外，在人的面向上，官僚貼心的施政、嘗試創新的治理模式、將人留下來，與海內外的人、日語學習者交流作法與經驗。在平台與科技技術上，擁有注重使用者介面UI (User Interface)，以及UX (User Experience) 使用者體驗的

入口網站，強調美學及便利，另外，町公所也有提供社群功能（LINE@、Instagram、Facebook），不但能讓市民權益一目瞭然，也讓外地人能一同參與和觀摩。最後，町的關係人也善於運用多重管道爭取資源，如此一來，關心東川町未來的「粉絲」們、終將能將東川町打造為最適宜居之地。

本篇感謝北海道東川町松岡町長、菊地課長、藤井課長、高石室長、藤川室長、竹田先生、下込先生，接受訪談，並協助提供照片、資料與《東川スタイル—人口8000人のまちが共創する未来の価値基準》一書。

作者 謝子涵 為政治工作者