

南投縣政府區域均衡發展與 人口外移對策專案研究

委託單位：南投縣政府計畫處研究發展科

執行單位：順騎自然有限公司

研究人員：劉明浩（國立暨南國際大學水沙連學院副教授）

陳巨凱（國立暨南國際大學新興產業策略與發展博士候選人）

執行期間：民國 114 年 8 月至 12 月

中 華 民 國 114 年 12 月

目錄

摘要.....	3
第一章 緒論.....	4
第一節 研究背景與動機	4
第二節 問題意識：人口外移造成的向下螺旋效應	5
第三節 核心提問與研究目的	6
第四節 研究範圍與限制	7
第二章 研究方法與設計	9
第一節 跨域治理理論回顧	9
第二節 地方製產理論回顧	10
第三節 研究方法與設計	11
第四節 資料蒐集與分析	13
第三章 南投縣地方發展現況診斷	14
第一節 人口現況分析	14
第二節 地理環境與交通分析	16
第三節 產業發展分析	17
第四節 近年觀光建設分析	18
第四章 日本標竿案例深度分析	21
第一節 鹿兒島縣出水市	21
第二節 兵庫縣豐岡市	23
第三節 發展模式分析	25
第四節 應用潛力分析	26
第五章 政策建議與策略規劃	29
第一節 地方發展政策總目標	29
第二節 產業升值與環境資本	30
第三節 跨域治理平台建構	32
第四節 多元人才引流與定居	34
參考文獻.....	36
附件 1:「區域均衡發展與人口外移對策」專案研究（出水市回答）.....	38
附件 2:「區域均衡發展與人口外移對策」專案研究（豐岡市回答）.....	42

圖次

圖 1. 南投縣 103 年至 117 年人口變化（含預估）	4
--------------------------------------	---

表次

表 1. 研究工作進度表	8
表 2. 研究框架整理	12
表 3. 南投縣近年人口自然增加率	14
表 4. 南投縣近年人口社會增加率	15
表 5. 南投縣近年人口數、戶數與戶量	15
表 6. 南投縣境內天空步道	19

摘要

本研究旨在探討南投縣面臨人口結構老化、青年外移及產業空洞化所產生的向下螺旋困境，並透過跨域治理與活化地方農產的理論視角尋求結構性解方。在方法論上，本研究採用個案比較研究法，選定日本鹿兒島縣出水市與兵庫縣豐岡市作為標竿案例。透過深度訪談與文獻分析，借鏡案例的實務經驗，說明以跨域治理為策略，將地方農產做為永續發展核心，吸引多元人才回流和定居，進而扭轉人口流失現象。

出水市役所系統化發展國際觀光增加整體市民收入的方法，一方面彌補人口減少帶來的稅務虧損、同時維持住各項人口公共福利開支。豐岡市役所則以東方白鶲的成功復育為主軸，結合濕地生態與田園景觀，強化市民的光榮感與地方認同，吸引了大量關注永續議題的國內外旅客；並爭取設立藝術文化觀光專門職大學，培育觀光、藝術及文化領域的專業人才，為地方發展注入新的活力。兩市皆致力於將「負面外部性」轉化為「地方品牌資產」，並建立超越科層體制的協作網絡，實現了新內生型發展。

基於比較分析之結果，本研究對南投縣提出「從量的擴張轉向質的深化」之整體發展建議，並規劃三大地方發展核心策略：一、產業升值：將環境資本轉化為高附加價值的生態經濟；二、治理重構：建立縣級地方專案辦公室並與地方智庫連結，降低集體行動之交易成本；三、人才回流：透過移居支持系統，擴大關係人口並優化人口結構。本研究建議南投縣政府宜透過治理機制的創新與地方價值的重塑，阻斷人口流失的惡性循環，進而建構具備韌性的宜居城市。

關鍵字：跨域治理、地方農產、出水市、豐岡市

第一章 緒論

本章首先描述南投縣當前的人口數據與財政困境，確立研究背景；接著深入解構造成地方衰退的結構性成因與惡性循環機制，以此建立問題意識；進而提出核心提問與具體研究目的，闡明透過跨域治理打破現狀的可能性；界定本研究之範圍、研究限制及執行期程，以作為研究之基礎。

第一節 研究背景與動機

南投縣近十年面對人口流失的挑戰，主要包括：出生數呈現逐年下降，死亡數則逐年上升，導致人口的自然增加呈現負成長；在社會增加方面，遷出人數亦高於遷入人數（南投縣政府民政處，2025）；造成南投縣總體人口的下降（詳如圖 1）。

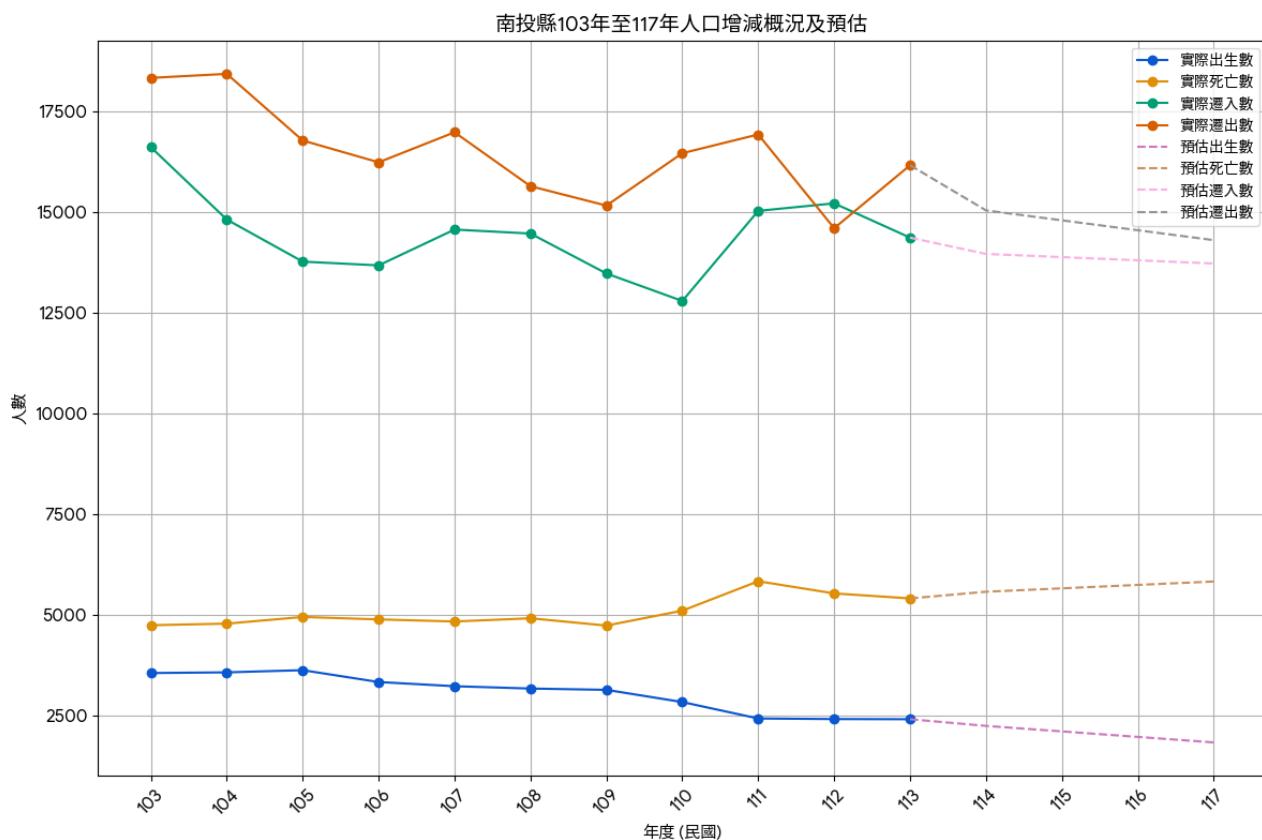


圖 1. 南投縣 103 年至 117 年人口變化（含預估）

細部檢視南投縣各鄉鎮市之人口變化，在過去十年，各鄉鎮普遍面臨人口自然減少與社會遷出的雙重壓力，其中，又以埔里鎮、竹山鎮、南投市及名間鄉等地是南投縣境內人口減少最顯著的地區。草屯鎮雖然也是人口減少，但相較於其總人口數，流失的狀況相對輕微。仁愛鄉與信義鄉雖然總人口數較少，但人口流失的數字也相對較小。

整理近年南投縣整體稅收資料，相較臺灣各地縣市政府，近十年幾乎是敬陪末座（南投縣政府稅務局，2025）。南投縣內鄰近山區的鄉鎮稅收總額較低，鄉的稅收又明顯少於市、鎮的稅收，意謂主要的經濟活動都集中在南投市、草屯鎮。上述內容顯示南投縣處在非常不利的發展困境：財政基礎會因為人口老化、少子文化、人口外移等現象變得更加脆弱。

南投縣之所以需要通盤考量城市和鄉鎮的均衡發展，正是因為陷入「產業空洞化、人口老化與外流、生活福祉下降」的惡性循環。由於地方的傳統產業（如農業、製造業）因競爭力下降或轉型失敗而沒落，同時缺乏新的、有吸引力的產業進駐，導致工作機會大量減少。缺乏好的工作機會，導致青壯年人口被迫外移至大城市謀生，導致地方「只出不進」。留下來的多為長者與幼童，造成地方的勞動力嚴重不足；同時因為人口減少導致消費市場萎縮，在地的商店、餐廳、診所等難以維持，生活機能變差。整體稅收減少，政府財政困難，難以維持學校、交通、社福等公共服務的品質。社區失去活力，文化傳承出現斷層，人際關係變得更加疏離。劣化的生產環境會進一步推開僅存的居民，並阻擋潛在的移居者，從而加劇產業衰敗與人口流失，形成難以掙脫的困境。

第二節 問題意識：人口外移造成的向下螺旋效應

本研究探討南投縣人口流失的問題，不僅止於人口統計學上的數量變動，更著重於剖析造成此現象背後的結構性成因。南投縣正面臨人口自然增加率負成長與社會增加率負成長的雙重壓力，而人口流失的問題，長期以來形成了具有自我強化性質的向下螺旋：產業空洞化→就業機會減少→青壯年外移→消費市場萎縮／稅收減少→公共服務品質下降→加劇外移。

依據南投縣當前的產業、人口與財政數據，將此惡性循環機制解構為以下五個連續且相互增強的階段：

一、驅動因子：產業空洞化與就業機會流失。

循環的起點在於地方經濟基礎的弱化。南投縣傳統產業（如農業、製造業）近年面臨競爭力下降或轉型瓶頸，導致產值與活力衰退。同時，由於縣內缺乏具備高附加價值或對青年具有吸引力的新興產業進駐，造成整體勞動市場的需求端萎縮。此種「產業空洞化」現象直接導致優質工作機會大幅減少，使得在地就業市場無法滿足勞動人口的職涯發展需求。

二、人口逐漸外移：青壯年人口的結構性流失。

勞動市場的推力迫使青壯年人口必須外移至大城市謀求生計，導致南投縣呈現「只出不進」的社會遷移模式。人口流失並非均勻分布，而是集中在最具生產力的年齡層，留下來的居住人口結構多呈現高齡化與幼年化特徵。此一人力資本的斷層，不僅造成地方勞動力嚴重不足，更削弱了社區的創新能力與文化傳承機制。

三、市場與財政雙重萎縮：裂解的經濟規模。

人口數量的減少直接衝擊消費市場規模。隨著常住人口下降，在地內需市場萎縮，導致零售商店、餐飲服務、醫療診所等生活機能設施難以維持營運利潤而被迫歇業。在公共財政方面，南投縣稅收規模在全國排名長期居於末段，且主要經濟活動僅集中於南投市與草屯鎮，山區鄉鎮稅基薄弱。人口外移與產業不振進一步導致整體稅收減少，使得政府財政基礎因人口老化與少子女化而變得更加脆弱。

四、公共服務品質劣化：生活福祉的下降。

稅收基底的侵蝕，限制了地方政府在公共建設與社會福利上的投入能力。財政困難導致學校教育資源、交通網絡維護、以及社會福利等公共服務品質難以維持高標準。此外，民間商業機能的撤退（如生活機能變差），使得居民生活的便利性與舒適度大幅降低。這種公私部門服務供給同步退化的現象，直接導致了居民生活福祉的顯著下降。

五、循環強化：推力增強與負向回饋。

生活環境的劣化形成強大的推力，進一步將原本留鄉的居民推向外地；同時，缺乏完善生活機能與就業機會的環境，也形成極高的門檻，阻擋了潛在的外部移居者進入。此一過程強化了「產業衰敗」與「人口流失」之間的負向回饋連結，若無策略性的政策介入，南投縣將難以掙脫此向下螺旋的發展困境。

綜上所述，南投縣的區域發展失衡並非單純的人口問題，而是一個涉及經濟、社會與財政的複合性系統失靈。本研究的核心目的，即在於借鏡日本跨域治理之實務經驗，尋求阻斷此惡性循環的解方。

第三節 核心提問與研究目的

本研究提出兩項核心提問，作為後續案例分析與政策規劃的主軸。

提問一：如何透過「跨域治理」打破惡性循環？

南投縣目前陷入了典型的區域發展惡性循環：南投縣既有產業因轉型困難而沒落，導致優質就業機會減少，進而迫使青壯年人口外移；人口流失造成消費市場萎縮與稅收減少，致使地方政府難以維持高品質的公共服務（學校、交通、社福），劣化的環境又進一步加劇了人口外流。

針對此結構性困境，本研究主張單一部門的行政手段已不足以應對，必須導入跨域治理模式。本研究將探討以下治理機制如何運作以打破上述循環：

一、資源整合與平台建構：探討政府如何跳脫本位主義，建立與在地組織、企業及學術單位（如暨南國際大學）的合作平台。透過公私協力，將有限的政府資源與民間活力結合，共同解決產業空洞化問題。

二、由「政策補貼」轉向「社會投資」：南投縣稅收有限，無法長期依賴現金補貼（如育兒津貼）來留住人口。跨域治理的核心在於透過策略性介入，扶植具競爭力的「特色產業」，以此為核心吸引多元人才回流。

三、創造正向循環：本研究將分析如何透過產業升級創造就業，進而增加稅收與消費，再將紅利回饋於提升生活福祉，形成可持續的良性循環。

提問二：日本出水市與豐岡市的真實案例具備什麼特殊啟示？

日本鹿兒島縣出水市與兵庫縣豐岡市均為在人口減少趨勢下，成功透過厚植地方環境資本、活用地方農產，實現地方發展的典範。本研究的核心目的在於檢證這些日本經驗在南投縣的可移植性與在地化應用潛力。

出水市聚焦於「白頭鶴」保育，將單一物種的生態價值轉化為國際觀光財，利用觀光稅收彌補人口減少造成的財政缺口，並維持公共福利支出。豐岡市以「東方白鸛」復育為主軸，結合有機農業與文化農產，並設立專業大學培育人才，建立地方光榮感與吸引高素質的關係人口。

本研究將深入分析這兩座日本城市如何不依賴直接的大規模開發，而是透過活化既有的地方農產來建立獨特的城市品牌，甚至在國際上具有高知名度。針對南投縣豐富的生態資源與農村地景，本研究將探討如何借鏡日本經驗，將這些閒置或低度利用的環境資本，轉化為具備南投品牌價值的經濟資產，進而達成促進青年定居與回流的政策目標。

根據核心提問，本研究設定之研究目標如下：

第一、深入探討日本出水市與豐岡市在回應人口流失和地方發展議題上的跨域治理策略、具體措施與協力網絡。

第二、分析比較日本出水市與豐岡市兩個案例在不同資源條件下，如何發展特色產業、創造就業機會，並吸引人口定居和人口回流，以及如何持續進行政策倡議。

第三、剖析南投縣在人口老化及少子女化社會發展上所面臨的挑戰與機會，包括產業扶植、青年定居、人口回流與提高生育率等議題如何透過跨域治理的策略進而規劃施政方向。

第四、基於上述分析，提出適用於南投縣地方均衡發展的政策建議。

第四節 研究範圍與限制

為達成上述的研究目的，本研究範圍聚焦於探討日本出水市與豐岡市兩個城市的地方發展案例。包括：出水市的「白頭鶴」保育與觀光發展、地方發展的連結；以及豐岡市「東方白鸛」、「劇場觀光」、「城崎溫泉」等地方農產的活化經驗，從兩個案例中完整分析其跨域治理的共通點。

本研究的實施期程自 114 年 8 月 21 日 起至 114 年 12 月 20 日 止，共計 4 個月。所蒐集的資料來源包括：

一、文獻與次級資料分析：蒐集並分析出水市、豐岡市近年城市發展的相關計畫報告、學術論文、官方統計數據與媒體報導。

二、深度訪談：透過線上訪談日本出水市與豐岡市的政策推動者，訪談對象包括：出水市與豐岡市的市役所官員（戶政、社福、觀光、保育單位等）、地域振興協力隊、地方產業代表（農戶、旅宿業者）、青商會、地方協會、社區組織

等，以獲取一手資料與深層觀點。

三、盤點南投縣地方發展現況，建立比較基礎，並提出適合南投縣政府應對人口流失的對策。尤其是鎖定南投縣人口流失顯著區域，如：埔里鎮、竹山鎮、南投市、名間鄉等地與日本案例進行對照。

在整合所有資料、進行實際個案的綜合比較分析後，本研究將提煉關鍵研究發現與政策啟示，並且撰寫完整研究報告書及政策建議摘要，提交給南投縣政府研究報告書。本研究之執行進度如下（表 1）：

表 1. 研究工作進度表

月份	工作項目	產出
8-9 月	計畫啟動、文獻蒐集與次級資料分析、訪談大綱擬定	文獻整理
10 月	豐岡市線上深度訪談、資料整理	訪談文本整理
11 月	出水市實地深度訪談、資料整理	訪談文本整理
11 月	資料綜合分析、報告初稿撰寫	研究報告初稿
12 月	報告修正、期末審查、成果發表會、結案報告繳交	正式報告書、結案報告

受限於研究資源、時間與方法論之先天條件，本研究在推論與應用上存在以下限制，茲說明如下：

一、方法論之限制：由於研究費用與時程的限制，未能進行定點觀察與考察，研究團隊難以透過「在場」且「長期」的觀察，捕捉地方社會的非語言互動、空間氛圍及社區微觀動力。這可能導致對於當地社會資本或社會網絡運作的細膩度描繪有所不足。為彌補此缺憾，本研究將強化次級資料的交叉檢證，廣泛蒐集媒體報導、官方會議記錄與學術論文，並透過訪談不同利害關係人（如：官方、業者、第三方組織）以拼湊多面相的真實。

二、案例選樣與推論的限制：日本的地方自治法規、稅收制度及社會文化背景與臺灣南投縣的發展脈絡存在顯著差異。日本案例中依賴的某些特定政策工具如故鄉稅、移住協助措施，在臺灣現行法規下可能無法直接複製。此外，兩市分別依賴「白頭鶲」與「東方白鸛」等特定物種作為發展核心，在臺灣過境的候鳥數量更是少之又少。南投縣擁有豐富生態、物種特性與觀光吸引力與日本不盡相同，故本研究的推論將著重於治理機制與策略邏輯的移植，而非單純的政策複製。

三、研究期程與範疇之限制：本計畫執行期程共計 4 個月，由於時間緊湊，本研究主要聚焦於政策建議的規劃與研擬階段，對於政策提出後的實際執行成效評估、以及長期的社會影響監測，不在本研究範圍之內。另因南投縣幅員廣大，各鄉鎮市之間的特色多元造成變異大，本研究在問題診斷上將較多篇幅聚焦於人口流失顯著且經濟活動集中的區域，對於偏鄉區域如仁愛鄉或信義鄉雖有提及但非主要推論對象，研究結果的實際應用上難以周全。

第二章 研究方法與設計

本研究旨在探討南投縣如何透過跨域治理與地方農產活化策略，解決人口外流與區域發展不均之議題。為確保政策建議之科學性與可行性，本章首先建構理論分析視角，釐清跨域治理與地方農產之核心概念，進而確立標竿案例的選樣邏輯與比較框架，最後說明質性深度訪談之研究設計與資料分析方法。

第一節 跨域治理理論回顧

傳統治理模式受限於單一行政轄區的剛性邊界，以及科層體制內部的部門本位主義，致使地方政府在應對跨部門議題時，頻繁陷入治理失靈的困境。既有的行政劃分已難以有效回應當前複雜多變的社會需求。這類發展僵局並非單一因素所致，而是涉及多方利益衝突與結構性限制，缺乏標準化的解決方案。

面對上述困境，治理典範的轉移勢在必行。Osborne (2006) 提出的「新公共治理 (New Public Governance, NPG)」理論，批判了 1990 年代「新公共管理 (NPM)」過度偏執於組織內部效率與市場競爭機制的路徑；他主張當代治理應將焦點轉向「組織間關係 (Inter-organizational Relationships)」及公共服務傳遞的系統性網絡。在此觀點下，公共服務不再是政府單向的輸出，而是多方行動者「共同創造 (Co-creation)」的產物 (Osborne, Radnor & Nasi, 2013)。

跨域治理成為突破行政疆界、部門壁壘及公私藩籬的關鍵策略。此概念涵蓋了地理邊界 (Cross-boundary)、部門屬性 (Cross-sectoral) 及政策領域 (Cross-policy) 的多維度整合。學界普遍共識指出，地方發展的政治效能，取決於行動者能否建構具韌性的治理網絡，以降低集體行動的交易成本。在此架構下，地方政府的角色發生了本質上的轉變，邁向「後設治理 (Meta-governance)」(Sørensen & Torfing, 2018)；意即政府不再是唯一的控制者，而是透過設定遊戲規則、建構共享願景與價值認同，來引導並管理複雜的互動網絡與合作夥伴關係。

跨域治理的實踐高度依賴治理網絡的有效運作。早期的網絡研究多聚焦於信任與互惠等社會資本面向 (Walter, 1996)。Provan & Kenis (2008) 依據權力結構與信任存量，將網絡治理劃分為三種理想型 (Ideal Types)：

一、共享治理 (Shared Governance)：成員平等決策，適用於規模小且高信任度的合作。

二、主導組織治理 (Lead Organization Governance)：由單一強勢行動者（如縣市政府）主導，雖具效率優勢，但面臨正當性挑戰。

三、網絡行政組織 (Network Administrative Organization)：設立獨立第三方實體專責協調，常見於高複雜度的區域再生計畫。

相較於上述關注過程的社會學視角，Feiock (2013) 提出「制度性集體行動框架 (Institutional Collective Action, ICA)」具備了經濟理性與管理科學基礎的解釋。ICA 理論探討地方政府如何基於「交易成本」的極小化來選擇整合機制。這

些成本包括：

- 一、資訊成本：搜尋夥伴與協商資訊的耗費。
- 二、談判成本：達成協議過程中的議價。
- 三、執行與監督成本：確保承諾履行的稽核。
- 四、代理成本：避免官僚體系與民選官員利益不一致的風險。

為了克服這些成本，政府可採取多元機制，從首長聯誼的非正式協議、簽訂MOU，或是委託標案、委託服務案以加速多元利害關係人的合作與分工。ICA理論解釋了為何某些區域傾向鬆散的策略聯盟，而其他區域則走向緊密的行政整併，其核心邏輯在於對交易成本與預期收益的理性計算。

第二節 地方襲產理論回顧

傳統文獻對襲產的認知多侷限於物質性，如自然景觀、歷史建築等有形資產。然而，隨著聯合國教科文組織（UNESCO）對非物質文化遺產的定義演變，以及「文化地景（Cultural Landscape）」概念的確立，學界對襲產的理解已出現本體論上的修正。

當代學者主張應將襲產視為一種「社會過程（Heritage as a process）」。Harvey（2001）指出，「襲產化（Heritagization）」本質上是一種政治與社會行動，地方社群透過選擇性的記憶重構或遺忘，藉以建構當下的集體認同。Smith（2006）進一步提出「授權襲產論述（Authorized Heritage Discourse）」，批判過去將襲產視為靜態古蹟的觀點，強調這是一個動態的權力場域，涉及誰擁有定義保存價值的權力。綜合 Harvey（2001）與 Smith（2006）的觀點，鄉村襲產並非固著的客體，而是透過當代展演、農業技藝傳承、方言與儀式實踐所持續生成的文化意涵。這種「動態襲產觀」確立了鄉村發展的理論基石：鄉村的價值不僅存於物理空間，更在於其作為社會記憶與文化認同載體的文化資本。

在經濟層面，Throsby（2001）論證了文化資本具有轉化為經濟價值的能動性。在鄉村旅遊研究中，這種轉化體現為創造「異質性」與「獨特性」。透過古蹟活化、生態博物館（Eco-museum）的建置及地方特產品牌化，鄉村得以在全球市場中建立差異化優勢，進而帶動在地就業與產業鏈發展。

在社會層面，襲產則是建構「地方感」的關鍵機制。依據 Proshansky（1978）的地方認同理論，環境中的歷史符號是個人自我定義的重要構成部分；對於轉型中的鄉村而言，襲產的傳承能強化集體記憶與凝聚力。此外，Magis（2010）在社區韌性的研究中發現，具備強烈文化認同的社區，在面臨經濟蕭條或氣候變遷等外部衝擊時，展現出更優越的適應與復原能力。

儘管將資產轉化為襲產能將僅具使用價值的物件提升為具交換價值的資本，但此過程亦伴隨風險。Shucksmith（2010）雖然強調鄉村發展需基於文化標記並連結外部網絡以避免封閉主義，但也暗示了符號化過程中的潛在張力。

MacCannell（1973）提出的「舞台化真實（Staged Authenticity）」概念，深刻批判了為了迎合「觀光客凝視（Tourist Gaze）」所導致的「過度觀光化

(Touristification)」。當地方農產被過度包裝與展演，原居民的生活空間恐遭侵擾，文化詮釋權亦隨之流失。在此情境下，農產異化為僅供淺薄消費的商品，甚至迫使鄉村特色需依循都市消費者的偏好進行調整。因此，如何在追求經濟發展的同時，捍衛地方文化的主體性，是農產活化過程中必須審慎處理的辯證課題。

針對上述挑戰，Ray (2000) 指出，在全球化語境下，完全依賴在地力量或單純仰賴外部投資均非良策：前者受限於資本匱乏，後者則易導致依賴發展與文化剝奪。

Ray (2000) 據此提出「新內生型發展 (Neo-endogenous Development)」理論，主張發展應「由在地控制，但向外連結 (Local control, Outward orientation)」。鄉村發展的核心能力，在於在地社群能否透過篩選與詮釋，將歷史記憶轉化為具競爭力的文化經濟，並向外行銷其獨特性。然而，為獲取資源，在地組織常需調整運作邏輯以對接外部科層體制，這要求建立一套有效的協同治理結構。理想的治理模式應包含一中介機制，既能廣納多元利害關係人以凝聚內部認同，又能有效汲取外部資源，確保在與外部網絡連結的過程中，地方社群仍能掌握文化詮釋與發展方向的主導權。

第三節 研究方法與設計

本研究旨在透過深入剖析日本的跨域治理經驗，為南投縣當前所面臨的人口結構失衡與產業發展停滯等複合性困境，構思具可行性的政策介入路徑。鑑於本研究的主要目的在於探討跨域治理機制如何有效活化地方農產，在研究途徑上採取質性研究。借重質性方法對社會現象的深描能力，期能從日本的實務經驗中，提煉出可供南投縣政府進行治理借鏡的制度邏輯。

由於地方人口減少是複雜難解的治理課題，此種涉及經濟、社會與財政的複合性系統失靈，傳統單一部門的行政手段或現金補貼政策已難以奏效；極需協同治理機制，組織成更有效率的公共治理方式。此外，學術界對地方農產的認知已超越靜態保存，將其視為一種動態的社會經濟資源。地方農產不僅透過文化資本的經濟化為鄉村注入活水，更透過社會資本的積累提升社區面對變遷的韌性。整合上述「跨域治理」與「地方農產」之理論觀點，本研究提出「投入—過程—產出」的整合性分析框架，將人口流失視為結構性問題，並將跨域治理機制與地方農產活化視為關鍵介入變項。此框架不僅引導日本案例的分析，亦作為檢視南投縣現況的診斷工具（見表 2）。

為建構具備信度與效度的論證，本研究依據 Yin (2018) 之方法論架構，採用「多重個案研究法」，透過案例比較為核心策略。然而，在進行跨國比較時，首先面臨的挑戰在於行政層級的不對稱性：南投縣屬於台灣的「縣級」行政區，而參照的出水市、豐岡市則屬於「市町村級」。

為了克服此一層級落差可能導致的比較偏誤，本研究不採取將「縣」與「市」進行齊頭式直接比較的粗糙作法，而是採取 Yin (2018) 所提出的「嵌入式分析 (Embedded Analysis)」策略。具體操作上，本研究將「南投縣」視為一個廣義

的宏觀治理場域，並在該場域內擇定面臨類似挑戰、具備相似屬性的特定鄉鎮，作為與日本案例實質對等的分析單元。透過此種層次化的研究設計，讓本研究得以有效控制因行政規模不同所產生的變異，進而確保比較研究在邏輯推論上的內部效度。

表 2. 研究框架整理

研究面向	研究標的
投入面：資源與限制	人口結構
	財政條件
	資產條件
過程面：策略介入	跨域治理平台
	農產活化策略
	衝突管理
產出面：政策成效	經濟指標
	社會指標
	環境指標

在具體的案例選取策略上，本研究遵循 Anckar (2008) 提出的「最相似系統設計（Most Similar Systems Design, MSSD）」原則。此原則主張選擇在背景變項上高度相似、發展條件相近，但預期在關鍵決策、做法、或表現上具備參照價值的案例。據此，本研究選定日本兵庫縣豐岡市與鹿兒島縣出水市作為參照的案例，分析其實務經驗。

本研究採取立意抽樣，其選取樣本的學術理據與正當性建立在以下三項關鍵的同質性基礎之上：

第一、結構性困境的高度同構性：選定的臺日雙方案例均位於非都會區，皆處於國家發展邊陲，並共同面臨嚴峻的人口負成長危機與產業空洞化挑戰。此種社經結構的相似性，確保了政策問題意識的一致性。

第二、生態資本屬性的相似性：雙方案例地均擁有具備國際能見度的指標性旗艦物種 (Flagship Species)。日本案例分別以白頭鶲與東方白鶲聞名，而南投縣選定之場域亦具備類似的生態特徵。更重要的是，這些地區均深陷於「產業發展」與「生態保育」之間的權衡難題，需在土地利用與物種棲地保護之間尋求動態平衡。

第三、治理典範的轉向與匯流：在解決上述困境的策略上，雙方皆展現了治理模式的典範轉移。亦即，不再單純依賴傳統的大型硬體基礎建設或工業區開發作為經濟引擎，而是轉向挖掘在地獨特性，以地方農產作為核心資源，發展軟性治理策略。此種發展路徑的一致性，為本研究提供了探討政策學習與制度移植的堅實基礎。

第四節 資料蒐集與分析

本研究採用半結構式深度訪談法針對關鍵利害關係人進行資料蒐集，訪談對象分為三類：

一、政策制定者：日本市役所之市長、企劃、觀光、農林水產部門主管，探討政策形成的政治與行政邏輯。

二、政策執行者：地域振興協力隊隊員、NPO 組織負責人，了解第一線執行的困難與突破點。

三、產業與社區代表：農民、旅宿業者、返鄉青年，評估政策對實際生計與生活品質的影響。

訪談的對象皆由兩市的市政府官員進行推薦，在選樣上難以避免會有偏誤的情形。所有的訪談資料將轉錄為逐字稿，採用主題分析法進行編碼與歸納。為確保研究信度與效度，本研究將採用資料三角檢證，將訪談內容與官方統計數據、政策白皮書、媒體報導進行交叉比對，以排除單一受訪者的主觀偏誤，確保研究發現的客觀性與真實性。

為求準確，訪談的題目在訪談進行前一個月會寄達到日方，並請求簡短的書面回應。由於研究經費與時間限制，本研究在豐岡市的深度訪談主要以線上焦點團體和線上個別訪談分別進行，過程中透過中日翻譯人員進行逐步口譯以利雙方溝通，並將各場次的訪談內容紀錄為中文逐字稿。出水市的訪談則以實體為主、線上訪談為輔，同樣透過中日翻譯進行口訪，各場次的訪談內容紀錄為逐字稿。各場次訪談的逐字稿摘要整理完畢後於一周內回傳日方的受訪人員，以確認語意的清楚、理解正確。綜合整理研究訪談的主要問題與答覆摘要請參考【附錄】。

第三章 南投縣地方發展現況診斷

本章對南投縣當前面臨的發展困境進行總體診斷。第一節從人口統計分析南投縣近年出生、死亡及社會遷移之數據，確立人口負成長與結構老化的嚴峻事實；第二節聚焦於地理環境與交通網絡，探討先天崎嶇地形與災害風險如何制約產業物流與勞動力通勤，進而影響區域發展；第三節深入剖析既有產業結構，檢視農業與觀光業在轉型過程中所面臨的同質化競爭、缺工及氣候變遷挑戰；最後，第四節回顧近年南投縣以設施為主的觀光建設，批判性地檢討其對於環境承載力及觀光永續性的影響。

第一節 人口現況分析

自 2016 年至 2024 年，南投縣的死亡人數一直高於出生人數。持續的負自然增加率，從 -0.22% 惡化至 -0.53%（南投縣政府民政處，2025），反映了南投縣面臨著出生率下降和人口老化的雙重問題（表 3）。

表 3. 南投縣近年人口自然增加率

年	出生	死亡	自然增加率 (%)
2016	3,630	4,951	-0.22
2017	3,336	4,890	-0.26
2018	3,232	4,838	-0.27
2019	3,174	4,918	-0.29
2020	3,142	4,737	-0.27
2021	2,839	5,107	-0.39
2022	2,431	5,837	-0.59
2023	2,417	5,535	-0.54
2024	2,413	5,411	-0.53

資料來源：南投縣民政處

除了 2023 年外，南投縣的遷出人數均高於遷入人數，導致了多年的負社會增加率，特別是在 2021 年達到 -0.63% 的高峰（南投縣政府民政處，2025）（表 4）。

南投縣的總人口數呈現逐年下降的趨勢，從 2016 年的 507,010 人減少到 2024 年的 474,497 人。然而，與總人口數下降相反，總戶數卻逐年增加。從 2016 年的 177,142 戶增加到 2024 年的 181,734 戶。此趨勢導致平均戶量逐年減少，從 2016 年的 2.86 人／戶下降到 2024 年的 2.61 人／戶，反映了家庭結構的變遷（南投縣政府民政處，2025），例如小家庭或單身戶的增加（表 5）。

綜合上述，南投縣在人口自然增加方面，出生人數遠低於死亡人數；在人口社會增加方面，則長期面臨人口外流的問題；共同導致了總人口數的持續下降。

表 4. 南投縣近年人口社會增加率

年	遷入	遷出	社會增加率 (%)
2016	13,769	16,775	-0.49
2017	13,676	16,234	-0.42
2018	14,565	16,979	-0.40
2019	14,466	15,641	-0.20
2020	13,475	15,160	-0.29
2021	12,793	16,460	-0.63
2022	15,029	16,925	-0.33
2023	15,215	14,598	0.11
2024	14,364	16,161	-0.32

資料來源：南投縣民政處

表 5. 南投縣近年人口數、戶數與戶量

年	人口數	戶數	平均戶量
2016	507,010	177,142	2.86
2017	502,999	177,773	2.83
2018	498,969	178,167	2.80
2019	495,313	178,695	2.77
2020	492,485	179,301	2.75
2021	487,819	179,732	2.71
2022	481,387	179,735	2.68
2023	478,386	180,256	2.65
2024	474,497	181,734	2.61

資料來源：南投縣民政處

另整理南投縣政府主計處（2025）發布「15 歲以上民間人口之教育程度」的歷年統計報告，發現近三十年來，不論男性或女性，南投縣的整體教育程度有顯著的提升。此外，隨著教育機會的均等化，以及女性自主意識的提升，年輕世代的女性教育程度已迎頭趕上，甚至在某些學歷層級（例如大專以上）出現女多於男的「學歷性別反轉」現象。也因為教育程度的提升，再加上臺灣產業升級、社會對高階人才需求增加的社會趨勢，南投縣青年離開南投赴外就業、移居的人口也越來越多，造成南投縣人口在社會增加方面呈現負數。

南投縣面對長期的人口流失，特別是年輕人口的外移，導致整體鄉、鎮、市普遍形成「經濟發展萎縮，就業機會減少」、「偏鄉產業人力運用困難」、「城鄉差距擴大，鄉村更加孤立」、「地方財政收支失衡，公共服務品質惡化」以及「鄉村的家庭結構變遷，政府及社會支持角色加重」等惡性循環。這些結構性的挑戰直接衝擊了南投縣的「社會生態生產地景（Socio-ecological Production Landscapes

and Riverscapes)」，危害到整體存續。

要有效減緩人口外移的現象，除了給予政策支持以刺激生育率外，如何營造讓青年能夠定居、安居、生育、養育的社會生態系統，亦是重要的「接地氣」政策。人口外移的核心問題在於缺乏足夠的就業機會與發展前景，因此，創造一個能讓青年留鄉／返鄉的生活環境是首要的政策任務。

第二節 地理環境與交通分析

南投縣位於臺灣的地理心臟地帶，是全國唯一不靠海的內陸縣。擁有島上數量最多的3,000公尺以上高山，也是臺灣最長河流濁水溪的發源地。其獨特的地理環境，造就了壯麗的自然景觀，擁有國內知名的觀光景點，例如：日月潭、清境、合歡山、奧萬大、玉山等，豐沛的環境資源供給多元族群共生。在地理環境上有幾項特色與伴隨而來的天然災害：

第一、山地地形為主，地勢崎嶇：全縣絕大部分面積為山地和丘陵，中央山脈、玉山山脈、雪山山脈三大山脈貫穿或環繞縣境，海拔落差極大，從200多公尺的平原一路攀升至3,952公尺的玉山主峰。崎嶇的地形也使得交通路網脆弱，連續的強降雨易造成道路中斷，山區部落便會成為孤島，大幅增加救援難度。

第二、地質脆弱，斷層密布：南投縣位於菲律賓海板塊與歐亞大陸板塊的交界地帶，地質活動頻繁。縣內有多條活動斷層，其中最著名的就是貫穿中部的車籠埔斷層，是引發1999年「九二一集集大地震」的主因。地震不僅會直接造成建築物倒塌、人員傷亡，其劇烈搖晃更會引發土壤液化、山崩、土石流等二次災害，對生命財產構成嚴重威脅。

第三、河川短促，水文複雜：境內主要河川有濁水溪、烏溪（大肚溪上游）等，皆發源自中央山脈。這些河川的共同特點是上游坡度陡、水流湍急，下游則坡度放緩，泥沙淤積。夏季的颱風和西南氣流，以及春末夏初的梅雨季，是主要的降雨來源，常在短時間內帶來極大的雨量。山區溪水會快速暴漲，強大的沖刷力容易掏空河岸、橋樑，引發洪水。此外，豪雨也會將山區大量的泥沙帶入河道，形成土石流，對溪流沿岸的住家、族群、產業造成毀滅性衝擊。

南投縣幅員廣闊，又是多山的區域，交通路網的分佈與連結是整體發展的重要課題。目前南投縣南北向的交通命脈為國道3號，東西向則為國道6號。整體交通對產業造成的影響分析如下：

第一、高度依賴國道6號高速公路：國道6號是南投縣東西向的交通命脈，幾乎所有大規模的貨物運輸、觀光旅遊都仰賴它連接至國道3號。一旦國道6號因故（如假日壅塞、事故、天災）造成車流阻塞，整個南投的產業運輸動能就會被嚴重影響。造成需要大規模、低成本、高效率物流的製造業和加工出口業難以在南投市、草屯鎮以外的鄉鎮生根或擴大規模。同時，國道6號雖然能讓眾多遊客快速進入到日月潭、清境、溪頭等知名旅遊景點，但卻讓原本的臺14線、臺16線的沿線因車流大幅減少，導致觀光、服務、零售業蕭條。

第二、觀光、產業、與生活共用路網下產生的「排擠效應」：南投縣的主要道路在週末和連續假期時塞車問題相當嚴重。無論是國道3號或國道6號下交流道後的銜接省道皆是重要的觀光交通動線，前往日月潭、清境、溪頭等主要景點的聯外道路（臺21線、臺14線、臺14甲線、臺16線）皆因車流過大而在假日造成常態性壅塞。大型的巴士在省道移動耗時，加上部份路段皆為單線道，對於非觀光型的產業從業人員或在地居民而言是場災難，因為他們的貨車運輸、通勤時間、出門往返在假日變得極不穩定，無法進行有效率的生產排程或生活安排。以「觀光為主」的交通特性，使得時間就是金錢的製造業或物流業，在評估設廠地點時，會對南投縣的鄉鎮產生疑慮。

第三、勞動力通勤困難，加劇人才外流與缺工問題：南投縣面積遼闊，但人口密度低，特別是在山區鄉鎮，導致傳統的固定路線、固定班次的公車營運成本高昂，客運業者經營困難，公車路網密度不足。由於公車班次少、路線無法深入每個鄉鎮，導致縣民高度依賴私人運具（汽車、機車），進一步壓縮了公共運輸的客源，形成惡性循環。對於居住在偏遠鄉鎮的居民，若想到埔里、草屯或南投市的工業區上班，需要花費超過一小時的車程，大幅降低了縣民跨鄉鎮工作的就業意願，也讓設立在南投市、草屯鎮的企業難以從各鄉鎮招募到足夠的勞動力。在地缺乏足夠的就業機會，造成青壯年的勞動人口更傾向於直接遷出南投縣，到外縣市就業和定居。

第四、縣內地形崎嶇與天災風險，導致供應運輸不穩定：南投縣內多山的地型，使得許多產業聚落（特別是農業、食品加工）位於交通較為不便的山區。鄉鎮的產業道路易受天災中斷。通往仁愛鄉、信義鄉、魚池鄉、國姓鄉、中寮鄉、水里鄉、鹿谷鄉等地的山區道路常因颱風、豪雨造成坍方或中斷。這對於農業是致命的打擊，新鮮的農產品可能因此無法及時運下山銷售，造成血本無歸。這種不確定性也讓農產加工業者在設立大型、常態性收購的工廠時，會因為供應鏈中斷的風險而卻步。同時，也因為道路使用的安全疑慮，讓觀光客卻步，使得旅宿業、零售業和服務業受到波及。

第三節 產業發展分析

除了南崗工業區與竹山工業區外，南投縣缺乏大型的科技或工業園區，導致就業機會以觀光、農業及傳統服務業為主，薪資水平相對較低，難以吸引或留住高階專業人才，也限制了產業升級轉型的可能性。

南投縣以其獨特的自然資源為基礎，發展出兩大核心產業：觀光旅遊業與精緻農業。境內擁有多處國家級風景區與知名景點，涵蓋湖泊、高山、森林、田園與人文等多種類型，能滿足不同旅客的需求。南投的農業擺脫了傳統的生產模式，朝向高附加價值的精緻化、品牌化發展。南投是台灣最重要的茶區，從鹿谷的凍頂烏龍茶，到仁愛、信義鄉的高山茶，品質與知名度均享譽國內外。埔里的花卉、信義鄉的梅子、集集鎮的香蕉、魚池鄉的香菇與紅茶、國姓鄉的咖啡與草莓等，皆因其優越的品質而建立了鮮明的產地特色。農產品進一步加工，如將梅子製成

各種加工品、將紅茶製成點心等，提升了產品價值。同時，觀光果園、休閒農場、民宿慢遊的模式，讓農業與觀光業緊密結合，創造了雙重效益。

儘管南投的觀光與農業極具特色，但其發展也面臨著多重困境與挑戰。身為內陸，南投縣完全沒有空運和海運。對外交通主要依賴國道3號與6號。縣內各鄉鎮之間的交通路網由縣道或產業道路所構成。縣內多為山區道路，路幅狹窄、彎道多，不僅限制了遊覽車的通行與遊客的承載量，一旦遇上颱風、地震、豪雨等天災，極易發生坍方導致道路中斷，形成縣內的「孤島效應」，重創觀光與農產運輸。再加上鐵路運輸系統集集支線至今尚未完成修復，對於產業運輸發展十分不利。交通動線的問題是南投產業發展最根本的痛點。

除了交通路網先天不足，以及強降雨造成道路坍方對於產業的影響之外。不利於南投縣觀光和農業的發展挑戰還包括：

第一、客源結構單一與不穩定：過去曾高度依賴特定市場，當政策或外部環境改變時，觀光人次便會大幅波動，對產業的收入造成直接衝擊。雖然近年來轉向國旅、社區旅遊、小眾旅遊和開發新國際客源，但南投縣仍然面臨轉型的挑戰。

第二、業者間同質化競爭與削價壓力：各景點周邊的住宿、餐飲、紀念品店林立，卻因缺乏獨特創新，容易陷入同質化競爭，導致業者只能以削價來吸引顧客，影響服務品質與獲利。長時間的削價競爭容易造成產業的基礎薄弱，以及減低青年的創業和從業意願。

第三、觀光品質與環境承載壓力：觀光品質必須建立在基礎的軟硬體建設，同時減少對當地生態環境、社區住民的衝擊。假日或旅遊旺季，重點景區（如日月潭、清境、杉林溪）常因遊客過度集中和動線設計不佳，導致交通壅塞、停車位難求、整體休憩品質下降等問題，嚴重影響遊客的體驗。

第四、勞動力老化與缺工：農業和觀光業是勞力密集產業，但南投縣面臨年輕人口外流、農村勞動力嚴重老化的問題。季節性農忙、假日遊客人數多時，缺工問題影響產能與品質。另外，近年為了解決缺工的問題，產業業主尋求外籍移工的協助。雖然能彌補勞動力不足的情形，對業主而言，又另外衍生勞動力管理，例如：溝通工作品質、生活適應等問題。

第五、極端氣候的威脅：氣候變遷導致的乾旱、暴雨、高溫或寒害日益頻繁，對靠天吃飯的農業、依賴遊客帶來經濟收益的觀光產業，造成直接的衝擊，例如：乾旱可能導致茶葉減產、暴雨則可能損壞果樹、天候的不穩定也會減少遊客到訪數、甚至因為天災造成風險提升，導致遊客退訂住房。

第四節 近年觀光建設分析

南投縣的觀光發展高度依賴其豐富的山林、山谷與水域景觀。自2000年代中期以來，為了振興地方觀光及提供新的觀景視角，南投縣各鄉鎮利用其獨特的地理優勢，興建了多座高空景觀設施。這些設施在工程結構與命名上雖有差異，例如：吊橋、懸臂步道、棧道、天梯，但在功能上均屬高空景觀步道，並在臺灣曾經引發「天空步道」的觀光熱潮。具代表性的案例整理如下（表6）：

表 6. 南投縣境內天空步道

名稱	啟用年	位址	特色	現況
竹山天梯	2005	竹山鎮	首座採用「階梯式」橋面設計的吊橋。其全長 136 公尺，兩端高低落差達 20 公尺，橋下深達 100 多公尺，橫跨太極峽谷。	暫停營業
猴探井天空之橋	2012	南投市	跨彰化與南投縣的行人景觀吊橋，全長 204 公尺，橋面寬 1.5 公尺，最大容納人數 150 人。其橋面設計呈現輕微的弧線。	營業中
坪瀨琉璃光之橋	2014	信義鄉	將原有的「福德吊橋」進行結構強化與景觀改造。其特色是在吊橋中段（約 50 公尺長）鋪設了「霧面」的琉璃（夾層強化玻璃）橋面。	暫停營業
龍鳳瀑布天空步道	2015	中寮鄉	採用「懸臂式」結構的天空步道，設計概念模仿美國大峽谷天空步道。步道主體從岩壁伸出，長 30 公尺，U 字型設計，並採用透明強化玻璃作為橋面。	暫停營業
清境高空觀景步道	2017	仁愛鄉	沿著山坡等高線架設的「高架鋼構棧道」。	營業中
雙龍瀑布七彩吊橋	2020	信義鄉	現代化的大跨距行人吊橋，利用彩虹階梯的視覺設計。全長 342 公尺，橋面至谷底深達 110 公尺。	營業中

南投縣的天空步道與天梯案例展現出地方政府對於「設立人造工程帶動景觀遊憩」的觀光發展策略，透過吊橋、懸臂、高架棧道等設施，將被動的觀景轉化為體驗式的遊覽。然而，相關的作法也在近十年引發了關於「市場飽和與高度同質化」、「成本效益感知低落」、「新奇感衰退」的議題討論、以及檢討高強度觀光設施對脆弱山坡地環境承載力的潛在影響。以現在停業的竹山天梯、坪瀨琉璃光之橋、龍鳳瀑布天空步道為例，它們遭遇觀光人潮快速衰退所帶來的營運困境，

在觀光學與區域發展研究中是探討「景點泡沫化」的負面案例。這些景點的失敗並非來自於工程結構或天災事故，而是指其作為觀光商品的可持續性與營運效益（Operational Viability）上的重大挫敗。

上述三個案例的營運模式普遍為「低門票、短體驗」，遊客通常需要支付 100 至 150 元不等的門票，但實際在橋上或步道上的核心體驗時間可能僅有 10 至 15 分鐘。這種高昂的時間與金錢成本，對比短暫的滿足感，導致遊客再訪率極低，且負面的網路評價，例如：「CP 值低」、「坑錢」的評價會透過社群媒體快速傳播，進一步抑制了新遊客的到訪意願。仰賴景點設施新奇感的觀光模式，其吸引力生命週期非常短暫，若景點設施周邊缺乏其他核心文化內涵或複合式體驗做為輔助或支撐，遊客量在 1 至 2 年後必然會雪崩式下滑。南投縣境內類似景點在近十年快速增加，但市場需求並未等比上升時，遊客們很快會感到審美疲勞，各個景點的獨特性被稀釋，導致嚴重的內部替代性。上述案例亦未充分掌握旅遊吸引力生命週期模型（Tourism Area Life Cycle，TALC）。當景點發展至停滯階段時，表示設施老化、新奇感退化，鄰近競爭同質化時，遊客拜訪數量就會急劇下滑，若沒有任何創新或轉型，到最後會導致營運失敗，景點吸引力完全喪失的窘境。然而回顧在發展前期是否有跟地方產生良善與緊密的合作，去鞏固核心文化與協同居民呈現的複合式體驗會變成值得討論的地方，觀光產品發展初期的安排會奠定往後的基礎，僅依靠硬體設備，且毫無章法的遊程設計方案，加上未經深思熟慮的合作策略，終究無法轉化為高知覺價值的產品，之後步向期望落差與失望感，這才是導致景點快速衰亡的根本原因。

地方景點設施完工後，需要進行長期的品牌維護、服務設計、行銷推廣與財務控管；景觀和設施需要透過穩定的門票營收來支持維護費用。鄉鎮公所錯誤地將建設經費（通常來自中央補助）視為沉沒成本，以為只要有門票收入就是為地方「淨賺」觀光財；卻嚴重低估了山區景點高昂的保險、人事、清潔，以及因應颱風、豪雨所必需的常態性高額維護成本。以中寮鄉為例，它是南投縣財政相對弱勢的鄉鎮，斥資三千多萬興建龍鳳瀑布天空步道，採用「公所直營」模式。營運模式採高峰值設計，遊客數從首年破 10 萬，到後期平日僅個位數或零，當收入銳減時，固定成本（如公所派駐的正式員工薪資、清潔、維護費用）卻無法縮減。2019 年，監測儀發現步道基座因大雨導致土石流失，需立即進行補強工程，費用約 200 萬新臺幣。中寮鄉公所的公庫無力負擔這筆突如其來的、非預算內的維修費，於 2019 年 10 月底被迫宣布無限期休園。

第四章 日本標竿案例深度分析

本研究採取比較研究途徑，選定日本鹿兒島縣出水市與兵庫縣豐岡市作為標竿案例，探討其在類似的人口與產業困境下之轉型經驗。前二節分別深入描繪兩市案例；第三節綜合比較兩市的發展模式，歸納其在跨域治理、科學與在地知識結合及社會資本累積上的共通成功要素；第四節則將日本經驗回歸在地脈絡，分析其對於南投縣在社會價值、治理機制、資產轉化及發展動力等四個面向的應用潛力與政策啟示。

第一節 鹿兒島縣出水市

在後工業化社會的脈絡下，日本面臨著嚴重的人口結構失衡問題，導致地方城市面臨社會存續的根本性危機。出水市位於九州南端，人口總數不到5萬人，與大部份的日本偏鄉地方同樣面臨人口外移與高齡化的結構性挑戰，近年更遭受新型冠狀病毒疫情導致的經濟衰退，以及作為核心產業的養雞業面臨高致病性禽流感威脅的雙重打擊。出水市並未將「人口增加」作為唯一的績效指標，而是轉向追求「生活安心」與「兒童安心」的質性福祉提升。重新審視在地獨有的地方農產，包括每年飛抵的一萬多隻鶴鳥與江戶時代遺留的武家屋敷，透過跨部門的治理機制，將這些原本被視為負擔或靜態保存的物件，轉化為驅動地方經濟與社會凝聚力的動態資產。

出水市最顯著的環境資源在於其作為全球白頭鶴核心越冬地的生態地位。每年十月中旬至隔年三月，約有10,000隻白頭鶴與3,000隻白枕鶴飛抵出水市的農地平原。此一自然奇景，卻長期以來存在著複雜的利益衝突結構。

大規模的候鳥群聚對在地農業與產業構成了實質威脅。首先，鶴類作為雜食性鳥類，會挖掘農田、破壞作物，導致農民對鶴群產生反感。其次，出水市作為日本第二大的雞肉與雞蛋產地，候鳥攜帶的禽流感病毒對在地家禽產業構成巨大的生物安全風險。政府每年需編列約8,000萬日圓的預算進行保育與投食，這在財政緊縮的背景下，常成為預算審查的爭議焦點。因此，如何平衡生態保育、農業利益與防疫安全，成為出水市地方創生必須解決的首要治理課題。

為了解決上述困境，出水市採取了引入國際規範作為在地治理框架的策略。透過將鶴鳥保護區申請登錄為《拉姆薩公約》國際重要濕地，出水市將在地的保育議題提升至國際層次，並依據公約的「保全・再生」、「明智利用」與「交流・學習」三大策略制定了《出水市拉姆薩爾濕地保護・活用計畫》。策略轉變帶來了具體的治理創新。市府透過跨域協作機制尋求共存之道。具體措施包括：

一、生態補償與空間治理：政府劃定特別保護區，實施每天兩次的定點投食（每日約1.5噸小麥），將鶴群集中管理以減少對周邊農田的損害，並防止病毒擴散。同時，針對保護區內的農田提供農損補償，並教導農民搭設竹架防鳥，降低農民損失。

二、品牌價值的轉化：將保護區內生產的稻米與農產品品牌化，登錄為「拉姆薩爾商品」，貼上「出水鶴越冬地」標誌，甚至開發「鶴町／再來米」等品牌。此舉將「受害農地」轉化為具有生態溢價的「品牌產地」，提升了農民參與保育的經濟誘因。

三、觀光利用的調整：推動「越冬地利用調整」，例如提早開館時間以展示鶴群晨飛的壯觀景象，既符合明智利用原則，也創造了觀光收益，帶動地方經濟。

值得注意的是，出水市的治理模式並非一成不變，而是包含著持續的科學反思。雖然定點投食解決了人鶴衝突與部分防疫需求，但原口優子博士等專家亦指出，這種高密度的人為聚集增加了疾病傳播風險，且削弱了野生動物的自然覓食本能，並非最理想的生態狀態。治理的長遠目標被設定為改善整體棲地品質，利用休耕水稻田創造再生稻與濕地環境，使鶴鳥能分散覓食，最終減少對人工投食的依賴；同時農家對於因鶴鳥帶來的損失能理解與包容。這種基於科學證據的滾動式修正，展現了具備韌性的治理特質。

除自然資源外，出水市在文化資產的活化上同樣展現了跨域治理的靈活性。出水麓武家屋敷群保留了西元 1600 年時期的街道風貌，是日本遺產認定的重要場域。然而，傳統的文化資產保存往往側重於「凍結式」的風貌維持，限制了商業活動，導致歷史街區缺乏生活機能與經濟活力。為了突破此僵局，出水市於 2020 年實施了城市規劃的法規鬆綁，允許在保存地區內開設飯店與餐飲店。此一政策調整打破了文化資產保護法規與都市計畫法規之間的壁壘，為民間資本的進入創造了制度空間。在公私協力的架構下，民間業者將古老民居改修為旅宿設施與特色餐廳，實現了武家屋敷群的保護與活用並存。

硬體的空間開放僅是基礎，軟體的內容開發與創意落實才是地方活化關鍵。出水市將單純的觀光遊覽轉化為深度的文化體驗，推出了穿著和服漫步、茶道體驗以及乘坐黑毛和牛拉動的觀光牛車等活動。為了接待日益增加的國際遊客，市府更進一步推動軟體建設，包括設置多語言數位看板、舉辦針對在地居民與業者的「待客服務研討會」，強化整體的接待體制。訓練民泊業者使用翻譯機和國外遊客進行互動、加強英文對話的練習。這種將歷史空間轉化為文化消費場域的作法，成功將每年的遊客量推升至一萬人次以上，並帶動了周邊產業的發展。

出水市的案例突顯了跨域治理在資源整合上的關鍵作用。市府並非單打獨鬥，而是與鹿兒島大學、金融機構、智庫及汽車製造商簽訂合作協議，形成產官學研的協作網絡。在政策制定過程中，透過審議會制度化地納入居民意見，並密切關注中央與縣府的政策動向，爭取外部資源的對接。

在成效評估上，出水市展現了超越量化指標的治理智慧。雖然政府部門仍需面對人口數與經濟產值等傳統指標的壓力，但市府已意識到定量指標往往無法反映市民的真實感受。因此，出水市採用市民問卷調查的定性指標來補充定量數據的不足，並計畫在未來的戰略中引入與福祉相關的評估制度。這種對評估指標的再定義，反映了地方創生從「追求成長」向「追求幸福」的價值轉向。

第二節 兵庫縣豐岡市

位於日本兵庫縣北部的豐岡市，人口約 8 萬人，同樣面臨著嚴峻的人口外流挑戰，預計若無有效對策，新生兒數量將在未來二十年內劇減。針對此一困境，前豐岡市市長中貝宗治提出了一項核心哲學：迎向全球趨於同化的當代，「在地（Local）」的獨特性才具備在全球（Global）綻放光芒的機會。豐岡市提出的發展願景：「深具個性的地方小世界」，並非一種封閉的地方主義，而是主張透過交通網絡與數位科技的連結，讓一個人口雖少的小城市也能直接與世界對話。豐岡市並未依循傳統招商引資的工業化路徑，而是選擇了一條更有創意卻具永續性的道路：一方面深化地方既有的歷史文化與生態資產，另一方面則大膽引入外部的藝術文化資本。

探究豐岡市的地方治理邏輯，必須回溯至 1925 年發生的北但馬地震，這場災難形塑了今日豐岡市區與城崎溫泉截然不同的空間治理與襲產保存觀念，也確立了城崎溫泉作為「固有文化襲產」的不可替代性。

1925 年 5 月 23 日，規模 6.8 的北但馬地震重創了該地區。由於地震發生於接近中午時分，民宅內的火源引發了嚴重火災，導致木造屋舍密集的市區陷入火海，房屋全倒與半倒比例高達九成。災後重建過程中，豐岡市區與城崎溫泉選擇了兩條迥異的發展路徑，深刻影響了後世的襲產活化策略。豐岡市區受到當時現代都市計畫思潮與巴洛克式規劃的影響，傾向以鋼筋混凝土進行重建，藉此展現進步與現代化，並以此作為防火防災的手段。這種由上而下的都市規劃與水泥化建設，快速建立了現代化的市容。

相對地，擁有 1300 年歷史的城崎溫泉，其地景特徵乃是沿著河畔與山谷地形發展的三層樓木造旅館街。儘管當時行政當局希望推動鋼筋混凝土建築以確保安全，城崎的居民與經營者卻展現了強烈的文化自覺。他們認為，溫泉街的靈魂在於其傳統的木造建築風貌與空間尺度，若全數改為現代水泥建築，將失去其作為溫泉勝地的核心價值。經過百次以上的集體協商，城崎最終確立了「共存共榮」的重建哲學。至今，城崎溫泉是日本最具特色、最古老的溫泉街。

整個溫泉街視為一間巨大的旅館（車站是玄關、道路是走廊、旅館是客房、外湯是大浴場），各旅館與商店皆為共同體的一部分，而非相互競爭的個體。居民堅持保留三層樓的木造建築形式，僅在公共建築與橋樑使用混凝土以兼顧防災需求，甚至在公共浴池重建時，因水泥建築的回音問題而毅然改回木造結構。這種拒絕盲目西化、堅持在地文化脈絡的決策，使得城崎溫泉得以保留純正的日式風情，成為今日吸引每年數百萬遊客、尤其是國際觀光客的「固有文化襲產」。這段歷史證明了，城崎溫泉的價值並非來自於現代化的設施，而是源自於居民對自身文化主體性的堅持與代代相傳的共識。

如果說城崎溫泉是豐岡市從未斷裂的固有襲產，那麼東方白鶲的復育故事則代表了一段「斷裂後重生」的生態襲產。東方白鶲曾廣泛棲息於日本各地，是里山環境健康的指標物種。然而，隨著二戰後日本追求經濟高速成長，農業生產模式發生劇烈變革，大量化學農藥與肥料的使用，導致稻田生態系崩解，青蛙、泥

鰐等白鶴的食物來源銳減，加上農藥造成的汞中毒影響繁殖能力，最終導致日本最後一隻野生東方白鶴於 1971 年在豐岡市死亡，宣告該物種在野外滅絕。

這段生態浩劫成為催生了當地愛鳥人士們強烈的復育意志，檢討了豐岡市的環境保護政策失當。自 1965 年開始人工飼育，歷經數十年的嘗試與失敗，直到 1989 年才成功繁殖出子代，並於 2005 年實現了歷史性的野放。然而，白鶴復育絕非單純的生物學實驗，它本質上是涉及農業生產方式轉型、生態系統修復與市場經濟機制重構的社會工程。在治理策略上，豐岡市府面臨的最大挑戰在於如何化解「生態保育」與「農民生計」之間的潛在衝突。初期，許多農民質疑「人重要還是鳥重要？」，擔憂保育行動將限制農藥使用，導致作物減產與收入下降。對此，前市長中貝宗治並未訴諸道德勸說，而是導入「環境經濟學」思維，提出「環境是經濟的基礎，經濟是環境的助力」之論述，試圖建構一套環境與經濟共利的正向循環。

具體執行層面，市府成立了「東方白鶴共生部」與跨部門的「東方白鶴再引入聯絡委員會」，整合學術界、農業團體與行政資源。針對農民的疑慮，市府提供了精確的科學證據，例如長期觀察數據顯示白鶴在田間行走對秧苗的損害微乎其微，並引入有機活性液等技術解決雜草問題，降低農民轉型有機或減少農藥耕作的技術門檻。更關鍵的是市場機制的建立，透過創立「鶴米」品牌，雖然產量減少約兩成且勞動時間增加，但因其環境友善與食品安全的特性，市場價格得以大幅提升，使得採用保育農法的農民實際所得反而達到慣行農法的三倍以上。

此一過程更展現了顯著的「外溢效應」。無毒農業不僅迎回了白鶴，更讓赤蛙、蜻蜓等生物重現水田，豐富了生物多樣性。圓山川下游濕地更因此被登錄為國際重要濕地，賦予了市民極大的榮譽感。此外，這項行動亦引發了由下而上的公民參與，當地小學生主動遊說超商與市長推廣鶴米，最終促成學校營養午餐每週五天全面採用該米種，形成穩定的地產地銷經濟圈。東方白鶴的成功復育，象徵著豐岡市找回了失落的生態襲產，並將其轉化為驅動地方經濟與凝聚社區意識的核心力量。

有別於溫泉的固有性與白鶴的復育性，豐岡市將「戲劇表演」納入地方創生戰略，則是一項經過精密計算、刻意為之的創新舉措。這並非基於豐岡原有的戲劇傳統，而是基於對觀光產業結構與全球文化流動的深刻洞察。2021 年豐岡市向兵庫縣政府爭取成立一所以戲劇為主的大學：兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學。這所大學每年招收 80 個來自日本各地的大學生，專門培養戲劇和觀光導覽人才。平田織佐校長(知名劇作家、現任兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學校長)指出，日本觀光產業高度依賴自然景觀與傳統文化，這類觀光資源往往屬於「一次性消費」，遊客來過一次後便鮮少回流。相比之下，戲劇等表演藝術具有高度的可重複性與黏著度。以維也納歌劇院或法國亞維儂藝術節為例，高品質的展演活動能吸引高消費力的文化觀光客群，且由於演出多在晚間進行，能有效創造夜間經濟，其消費額度通常是日間觀光的七倍。

豐岡市選擇戲劇作為新特色，主要基於以下策略考量：第一，填補觀光缺口：

豐岡市的觀光資源有季節性限制（冬天螃蟹、春天櫻花、夏天海水浴場），唯獨九月是傳統淡季。因此，豐岡戲劇祭特意選在九月舉辦，試圖以藝術節慶的人流填補旅遊淡季的空白，實現全年觀光客源的穩定化。第二，活化閒置空間：市府將舊縣政會館改建為「城崎國際藝術中心（KIAC）」，打造專注於舞台藝術創作的駐村基地。KIAC 提供藝術家長達三個月的免費住宿與創作空間，此舉成功吸引了包括坎城影后在內的國際頂尖創作者進駐，大幅提升了城市的國際能見度與文化氛圍。第三，培育創意人才：戲劇不僅是為了觀光，更是為了教育與人才引流。豐岡市將戲劇教育納入中小學必修課程，目的不在培養演員，而是培養下一代的同理心與溝通能力。此外，透過設立日本首座結合戲劇與觀光的公立大學——「兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學」，每年吸引 80 名來自全國的年輕學子來到豐岡就讀。這所大學的設立，直接回應了人口外流的問題，為高齡化的社區注入了青春活力，並系統性地培育未來的地方創生人才。

戲劇在豐岡，是被「發明」出來的傳統，是為了回應現代都市競爭而「植入」的新基因。它證明了地方創生不一定要完全依賴舊有的資源，透過精準的策略分析與資源挹注，小城市也能無中生有地創造出具備國際競爭力的文化品牌。

第三節 發展模式分析

綜觀日本兩個城市面對人口外移的現象，其在跨域治理與農產活化上的實踐，為面臨類似困境的城鄉發展提供了深刻的啟示。

出水市突破單一部門的行政藩籬，將生態保育、文化資產保存與地域經濟振興進行有機整合。出水市透過申請《拉姆薩公約》濕地登錄，將「害鳥」轉化為核心生態資本，並透過法規鬆綁活化靜態的歷史街區。出水市的地方發展有三項特色：

第一、治理邊界的重構是資源轉化的前提。出水市透過拉姆薩公約的國際框架與都市計畫法規的鬆綁，成功打破了農業、環保與觀光部門的本位主義，將具衝突性的生態負擔轉化為具競爭力的地域品牌，將僵化的文化資產轉化為活躍的經濟空間。

第二、科學精神與在地知識的結合是永續發展的基石。無論是鶴鳥保育中的棲地管理，還是農家民泊中的接待訓練，出水市均展現了對專業知識的尊重與對在地脈絡的理解。再加上透過科學監測與教育推廣尋求長遠的解決方案，展現跨部門共同治理的態度。

第三、社會資本的積累優於短期經濟效益的追求。出水市將重點放在培育在地人才、建立外部關係人口以及提升居民的光榮感上。正如當地觀光課長所言，隨機詢問一百位市民，皆能自信地說出家鄉特色，這種高度的認同感才是地方創生最核心的成效。

豐岡市之所以能成功整合溫泉、白鶴與戲劇這三種截然不同的元素，關鍵在於其強大的跨域治理能力。這不僅涉及政府部門間的橫向聯繫，更包含了公私部門的協力以及對外部專業知識的開放態度。豐岡市的地方發展有四項特色：

第一、行政體系的彈性與創新。豐岡市政府在組織架構上展現了高度的適應性，例如將「東方白鶲共生課」升格為「部」級單位，顯示對生態政策的重視。在移居支持政策上，市府建構了細緻的分類支持系統，涵蓋工作、居住與生活三大面向。特別值得注意的是其具體的補助措施，如針對空屋改修提供最高 210 萬日圓補助、針對年輕家庭購屋提供 180 萬日圓補助，以及創業最高 200 萬日圓的資金支持。這些政策並非撒錢了事，而是結合了「空屋銀行」資訊平台與專業諮詢窗口，降低了移居者的資訊成本與適應門檻。

第二、產學官的深度結盟。兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學的設立，是豐岡市跨域治理的里程碑。這所大學不僅是教育機構，更是地方智庫與文化引擎。平田織佐校長將其劇團從東京遷至豐岡，並親自參與戲劇祭的策劃，示範了如何將學術資源轉化為地方發展的動力。大學生參與社區活動、戲劇祭的運作，甚至成為在地居民的新鄰居，打破了校園與社區的藩籬。

第三、社會結構問題的直面與改革。豐岡市並未迴避鄉村地區根深蒂固的性別不平等問題。前市長中貝宗治敏銳地指出，年輕女性的高外流率源於缺乏友善的就業環境與性別偏見。因此，市府將「消除性別差距」列為戰略目標，與企業合作推動職場改革，這種觸及社會深層結構的治理思維，是許多地方創生案例所缺乏的。

第四、公民社會的由下而上參與。無論是白鶲復育過程中農民的配合與小學生的倡議，或是城崎溫泉重建時居民的集體協商，都顯示了豐岡市的治理並非單向的政策輸出，而是建立在深厚的社會資本之上。農民願意為了白鶲改變耕作習慣，居民願意為了景觀放棄現代建築，這種「為了公共利益、自我約束」的公民素養，是跨域治理能夠落地的土壤。

對於同樣擁有多元生態與文化資源的南投縣，出水市的啟示在於不應將地方創生簡化為景點開發或硬體建設，而應致力於建立跨部門的協作機制，深化對在地資源的科學理解，並透過長期的教育與社群營造，厚植地方社會的韌性。唯有如此，方能在全球化與少子化的雙重挑戰下，走出一條兼具生態永續與經濟活力的發展道路。綜觀豐岡市的地方創生經驗，其獨特性在於成功地將「固有」、「復育」與「創新」三種不同向度的資產共同編織進地方發展。地方不應侷限於販賣廉價的懷舊情懷或複製平庸的觀光設施。真正的地方發展，需要像豐岡市一樣，具備跨域治理的智慧：既要有勇氣拒絕不適合的現代化，又要擁有魄力擁抱前衛的社會創新；既要細緻地處理在地農民的生計問題，又要宏觀地解決性別與人口結構的危機。

第四節 應用潛力分析

本節旨在將日本出水市與豐岡市的治理經驗與南投縣當前的發展結構進行對照分析。儘管臺日雙方在行政體制與社會文化上存在差異，但兩者在「邊陲地區的人口外流」、「生態與生計的衝突」及「傳統產業轉型瓶頸」等結構性困境上具有高度的相似性。本研究並不主張直接移植日本的具體政策工具，像是故鄉稅、

移居補助，而是聚焦於其背後的「治理機制」與「地方農產轉化邏輯」之應用潛力，並歸納為以下四個關鍵面向：

第一、社會價值轉向：從「人口衰退」走向「宜居城市」。

面對人口不可逆的減少趨勢，傳統政策常陷入對「總量下滑」的焦慮，試圖透過各種津貼或補助逆轉人口負成長。然而，日本出水市已明確將政策績效指標由單純的「人口增加」轉向「生活安心」與「兒童安心」的質性福祉。該市體認到人口數與經濟產值等定量指標無法完全反映市民的真實感受，因而引入市民問卷等定性指標來補充定量數據的不足，並計畫在未來引入與福祉相關的評估制度。此外，豐岡市更直面鄉村結構性的性別不平等問題，將「消除性別差距」列為戰略目標，有利於女性市民回流到故鄉，也吸納更多的女性願意嫁到鄉下。這顯示了地方創生不僅是經濟問題，更是社會價值的重塑。

南投縣政府應重新定義地方發展的成功指標。不應僅將人口外流視為失敗，而應視為轉型契機。應用潛力在於將政策重心從「透過現金補貼減緩流失」轉向「營造讓青年願意留下的社會生態系統」。這意味著除了關注硬體建設，更需直面如偏鄉醫療、教育資源分配、以及性別友善職場等社會結構問題。建立一個即便人口減少，但人均享有更高生活品質與幸福感的「收縮型社會」典範，才是南投縣在少子高齡化浪潮下的務實出路。

第二、治理機制轉向：從「部門分立」走向「跨域協作網絡」。

南投縣當前面臨嚴峻的「穀倉效應（Silo Effect）」。如同前述，觀光發展往往僅被視為建設處或觀光處的硬體工程，忽略了與在地產業及生態的有機連結，導致設施缺乏軟體支撐而快速泡沫化。

對照日本經驗，出水市與豐岡市展現了將「衝突性議題」轉化為「協作契機」的治理能力。出水市透過拉姆薩公約的國際框架，強制整合了原本對立的農友與保育團體，將「鶴鳥」重新定義為「品牌資產」。豐岡市則透過成立「東方白鶲共生部」，打破科層體制的剛性邊界，並將大學納入治理網絡，使其成為地方智庫與人才培育引擎。

南投縣具備豐富的生態資源與農業地景，但長期受限於農業生產與觀光發展的脫鉤。南投縣政府應借鏡日本「跨域治理平台」的建構經驗，建立一個超越單一部門的協調機制。例如，連結國立暨南國際大學等學術單位與在地農會、觀光協會，共同解決如「農業廢棄物處理」、「重振地方文化資本」或「友善耕作推廣」等複合性問題。透過制度設計，將生態保育的外部成本內部化為產業的品牌溢價，並結合數位化行銷和國際知名度。

第三、資產價值轉向：從「硬體設施依賴」走向「脈絡化農產活化」。

南投縣近年的觀光策略高度依賴人造的高空景觀設施，「去脈絡化」、「引起噱頭」的設施雖然能創造短期的觀光高峰，但因缺乏文化厚度與體驗深度，極易陷入同質化競爭與邊際效益遞減的困境。

反觀豐岡市與出水市，其核心競爭力並非來自新建的大型地標，而是來自於

對「既有農產」的深度挖掘與再詮釋。出水市透過法規鬆綁，將原本僅供靜態保存的武家屋敷轉化為具備商業機能的旅宿空間；豐岡市則透過引入戲劇祭，將閒置空間與淡季時間轉化為文化消費的場域，創造了高黏著度的「關係人口」。

南投縣擁有深厚的茶業文化、原住民部落文化以及多樣的自然地景。應用潛力在於改變「大建設帶動大發展」的傳統路徑依賴，轉向「軟體驅動硬體」的模式。具體而言，南投縣政府應盤點縣內閒置或低度利用的空間（如老舊校舍、閒置公有地），引入藝術季、駐村創作或特色旅宿等內容產業。重點不在於建造新的「容器」，而在於如何透過策展與營運，為既有的地景注入新的文化敘事，創造遊客願意「過夜」與「回流」的深度體驗，藉此修正目前「短暫停留、低額消費」的觀光結構。

第四、發展動力轉向：從「外部補助依賴」走向「新內生型發展」。

南投縣部分鄉鎮財政自主性低，習慣將中央補助視為唯一的發展資源，卻忽略了維運成本對地方財政的長期負擔，如中寮鄉龍鳳瀑布天空步道因無力負擔維修費而停業的案例所示。

日本案例具體實踐了Ray (2000) 提出的「新內生型發展」模式。豐岡市雖然積極爭取外部資源（如設立公立大學、設立藝術文化中心），但其核心動力源於在地的文化自覺與公民社會的由下而上參與。其發展策略是「在地控制，向外連結」，確保了地方社群在引入外部資源時仍保有主體性。

南投縣政府應培育「具備商業模式思維」的在地組織。政策資源應從單純的「硬體補助」轉向「社會投資」，重點支持那些能夠提出財務自償方案、並能解決在地社會問題（如長照、托育、交通、文化復振）的社會企業或地方創生團隊。同時，應借鏡豐岡市透過戲劇與教育吸引年輕人才定居的策略，利用南投縣的生活品質優勢，吸引遠距工作者或創業青年移居，或是讓大學畢業青年留在當地就業，將人口政策的焦點從單純的「數量增加」轉向「素質提升」與「年齡結構優化」。

第五章 政策建議與策略規劃

本章提出適用於南投縣的總體發展戰略與具體行動方案。第一節描寫「從量的擴張轉向質的深化」的政策總目標，主張建構生態、產業與社會共榮的正向循環。隨後依據三大戰略面向展開論述；第二節提出「產業升值與環境資本」策略，規劃推動生物多樣性品牌與療癒產業鏈，以提升環境資產的附加價值；第三節闡述「跨域治理平台建構」策略，建議成立專責辦公室並連結大學智庫，以解決部門本位主義與資源破碎化問題；第四節則聚焦「多元人才引流與定居」策略，透過職場改革與移居支持系統，吸引關係人口並優化人口結構，期能為南投縣的區域均衡發展提供具可行性的政策路徑。

第一節 地方發展政策總目標

本研究在前述章節中診斷出南投縣當前陷入「產業空洞化導致人口外移，進而削弱財政與公共服務，最終加劇人口流失」的結構性向下螺旋。同時，透過日本標竿案例出水市與豐岡市的個案分析，證實了透過跨域治理將地方農產轉化為競爭力資產，是邊陲地區得以持續發展的可行路徑。

基於上述研究分析，本章提出南投縣地方發展的總體戰略目標：「從依賴外部資源的『量的擴張』，轉向基於內生發展的『質的深化』，建構生態、產業與社會共榮的正向循環。」，意即南投縣要朝向「宜居、韌性、幸福」的方向發展。

此總目標並非單純追求經濟指標的增長，而是旨在重建地方系統的韌性。為實現此願景，本研究將總目標細化為以下三個相互連動的戰略：

一、經濟維度：將環境資本轉化為高附加價值的「生態經濟」

南投縣長期面臨「環境保護」與「開發觀光」的二元對立，且產業型態多屬「資源消耗型」或「淺層觀光型」。首要目標在於打破傳統，建立「以環境為本」的發展邏輯：不再將山林、水域等環境資源視為開發的障礙或僅供一次性消費的景觀，而是視為生產高附加價值的核心資本。透過導入知識密集型的農業技術與深度體驗型的文化觀光，提升在地產業的獲利能力。

二、治理維度：將行政疆界轉化為協作共好的「網絡治理」。

針對南投縣面臨的行政部門本位主義與資源破碎化問題，第二個目標在於推動治理模式的典範轉移。從傳統科層體制的「由上而下管理」，轉向強調水平連結與公私協力的「網絡治理」。建立常態性的跨域治理平台，整合縣政府各局處、鄉鎮公所、學術機構及在地社群的資源。透過降低集體行動的交易成本，解決單一部門無法處理的複合性議題，並確保政策執行的延續性與在地主體性。

三、社會維度：將人口焦慮轉化為以人為本的「宜居福祉」。

面對不可逆的人口減少趨勢，政策目標應從不切實際的「人口回流」轉向務實的吸引「關係人口」與提升「生活福祉」。承認並適應「收縮社會」的現實，將政策資源優先用於建構完善的社會支持系統（醫療、教育、交通）與友善的多

元包容環境。從鄉村居民的生命周期為立足觀點，打造一個即便人口規模縮小，但人均幸福感與生活機能依然完善的宜居城市。透過提升生活品質與地方光榮感，自然形成對內部人才的「黏著力」與對外部人才的「吸引力」，達成「近者悅，遠者來」的社會正向循環。

上述三項戰略並非獨立存在，而是構成了動態的增強迴路，企圖打破向下螺旋的人口流失困境。治理創新（跨域平台）解決了資源整合問題，為產業轉型提供制度支持。產業升值（生態經濟）創造了經濟剩餘與就業機會，改善了地方財政與家庭收入。社會福祉（宜居環境）的提升，吸引並留住了關鍵人才。人才回流進一步帶動了治理的活化與產業的創新，從而封閉了正向循環的迴路。

第二節 產業升值與環境資本

南投縣過去的產業發展長期陷入「以量換價」的線性邏輯，導致觀光建設與環境保育形成零和賽局。如第三章所述，過度依賴「高人流」的短線操作，導致了觀光吸引力的快速衰退與同質化競爭。針對此困境，本策略主張借鏡日本豐岡市與出水市的經驗，推動產業升值，其核心在於將環境資本與文化資本內部化為產業的附加價值，建立一套「環境越好，經濟越好」的正向循環機制。

從經濟學視角分析，南投縣當前的觀光與農業多處於價值鏈的低端，即 Throsby (2001) 所描述的「實體資本」層次，極易被替代。而日本豐岡市的前市長中貝宗治提出的「環境是經濟的基礎」論述，實質上是一種將「外部性」轉化為「品牌溢價」的過程。豐岡市透過復育東方白鶲，雖然增加了農業生產的勞動成本，但卻創造了「鶲米」的高市場價格與國際認證的榮譽感。這印證了 Ray(2000) 的新內生型發展理論：邊陲地區的競爭力源於其獨特的「地方脈絡」，而非標準化的工業產品。

因此，翻轉南投縣產業發展策略的核心邏輯在於「去大眾化 (Demassification)」與「再脈絡化 (Re-contextualization)」。南投縣應停止追求遊客人數的量化增長，轉而追求單位遊客消費額的質性提升。基於日本案例的啟示與南投縣的資源盤點，本研究建議可採取以下五項具體行動方案，將南投的生態與文化資源，轉化為無法被輕易複製的經濟資產：

方案一：推動「南投共生 (NantouSymbiosis)」生物多樣性品牌認證。

南投農產品品質雖佳，但面臨國內市場飽和與削價競爭。傳統有機認證僅強調「無毒」，缺乏與在地生態故事的連結，難以創造感動行銷與高溢價。借鏡豐岡市「鶲米」、出水市「鶲町米」品牌化策略，將「吃米」轉化為「參與保育」的道德消費。針對南投縣不同鄉鎮的生態特性，選定指標物種，建立起各鄉鎮的指標物種和產業的關聯。

建立「共生農法」的內部規範：與農友協談保留田間生物棲地，設置如生態廊道、草溝，給予若干補助或協助品牌推廣。由縣政府與學術單位共同核發「南投共生標章」。獲認證農產品可進入特定高價通路(如企業 CSR 採購、高級餐廳)，並在包裝上講述「每一口都在守護石虎／穿山甲／臺灣白魚／臺灣黑熊」的故事，

將農產品從「商品」升級為「生態文創品」。

方案二：建構「寧靜山林」療癒產業鏈。

南投縣各景點的觀光高峰集中於假日，且多為喧鬧的「打卡式」旅遊，對環境衝擊大且產值低。借鏡豐岡市利用「城崎溫泉」的氛圍與「戲劇祭」的夜間經濟、出水市的「晨間賞萬隻鶴鳥起飛」活動，創造高黏著度的住宿體驗。

南投縣可利用「暗空」與「森林」資產，進行跨單位水平整合，將合歡山國際暗空公園及溪頭、杉林溪的森林資源，發展不以「視覺景觀」為主，而是強調「五感體驗」的療癒旅遊。輔導旅宿業者轉型為「身心靈療癒基地」，鎖定臺灣社會有消費能力的熟齡族群、都市高壓白領工作者，提供三天兩夜以上的冥想、森林浴或無光害觀星課程，以填補週間的觀光離峰缺口，解決假日塞車與平日沒人的極端落差。

方案三：導入與環境保育捐機制。

過去生態保育工作往往依賴政府預算，在地居民視保育為限制開發的阻礙，缺乏主動參與的經濟誘因。借鏡出水市透過觀光收益補貼農民損失，並將生態價值轉化為觀光財的案例。南投縣政府在熱門生態景區（如清境、日月潭）的高級旅宿或活動中，推動自願性或制度性的「環境保育捐」。或針對位於水源保護區或生物熱點的農民，若其配合減藥耕作或棲地維護，給予實質的「生態薪水」。由南投縣政府成立專款專用的「南投環境永續基金」，專門用於友善生態的農民或旅宿業。讓農民從「對立者」轉變為「守護者」，直接從觀光紅利中受惠，從而化解開發與保育的對立。

方案四：發展「農業剩餘資材」循環經濟園區。

南投縣農業發達，但伴隨大量的農業廢棄物（如使用過的香菇太空包、修剪的果樹枝條、竹材），處理成本高且易造成污染。借鏡豐岡市導入有機活性液等技術，建構環境友善的耕作體系案例。南投縣政府輔導設立區域型的生質能中心或生物炭工廠，將廢棄菇包、果樹枝條轉化為燃料棒、生物炭或有機肥料。生產出的生物炭與有機肥低價回饋給在地農民，改善土壤酸化問題，提升作物品質。將此循環過程打造為觀光亮點（如「零廢棄農場」），吸引關注永續議題的遊客與企業參訪，將「垃圾處理問題」轉化為「循環經濟商機」。

方案五：建構「南投里山慢遊路網」計畫。

國道 6 號雖然提升了交通效率，但導致臺 14 線與臺 16 線沿線市鎮面臨「過門不入」的消費斷層，造成零售與服務業蕭條。借鏡日本豐岡市「環境是經濟的基礎」與出水市「日本最大鶴鳥渡冬地」的經驗，利用省道沿線的閒置空間與農業地景，發展「自行車慢遊」與「里山驛站」體系。一來為了讓觀光分流，更是為了建構能夠吸引「關係人口」停留的深度體驗路網。不建議進行大規模的新建工程，而是利用既有路廊進行「軟體定義」的改造，將「蕭條省道」轉型為「景觀廊道」。臺 14 線宜聚焦國姓鄉至埔里鎮路段，結合國姓鄉的咖啡產業與草屯、埔里的工藝資源；臺 16 線聚焦名間、集集至水里路段。利用濁水溪沿岸平緩地形，結合集集香蕉與水里木業文化。改善路側自行車標線，提升旅遊安全，並在

關鍵節點設置設立「里山驛站」與「智慧導覽樁」。里山驛站不是傳統的休息站，而是整合「物流、銷售、體驗、資訊」的複合據點。建議盤點沿線閒置空間、廢校或社區活動中心進行低成本改造；提供自行車維修、淋浴、充電及飲水服務，解決騎行者的基本痛點。智慧導覽樁能提供在地文史故事，例如九二一地震記憶、濁水溪水利史，將單調的騎行轉化為動態的地方農產展演，同時也能將驛站與周邊景點、住宿地點連結，延長觀光客停留時間。

第三節 跨域治理平台建構

南投縣當前面臨的人口流失和地方發展困境，本質上是「複合性問題」遇上了「分割式治理」的結構性矛盾。人口外移、產業轉型與生態保育等議題，橫跨了農業、觀光、社福與教育等多個局處的職掌，現行的科層體制容易導致資源投入的重複與政策目標的競合。針對此一結構性限制，本策略主張引入跨域治理模式，借鏡日本豐岡市與出水市的成功經驗，從組織重組與機制設計著手，降低集體行動的交易成本，建構具備韌性的治理網絡。

根據 Feiock (2013) 提出的 ICA 理論，地方政府在處理跨轄區或跨部門議題時，常面臨高昂的交易成本，包括搜尋資訊、協商談判、監督執行與代理成本，導致合作失靈。對照日本案例，豐岡市之所以能推動跨部門的東方白鶲復育，關鍵在於其成立了直屬市長的東方白鶲共生部，透過權力集中降低了內部的協商成本。出水市則透過與鹿兒島大學及企業簽訂協議，建立了穩定的產官學網絡，降低了獲取專業知識的資訊成本。

南投縣政府若要打破「局處本位主義」與「鄉鎮單打獨鬥」的僵局，必須轉向建立正式治理制度。本研究建議採取 Provan 與 Kenis (2008) 提出的「網絡行政組織概念」，設立專責的第三方或跨部門實體來統籌資源，以制度化的方式解決集體行動困境。為將治理理論轉化為實務操作，本研究提出以下五項具體之治理機制改革方案：

方案一：成立縣級「地方創生／地方發展專案辦公室」。

目前南投縣各鄉鎮的地方創生計畫多由各公所自行提案，缺乏全縣層級的戰略藍圖，導致資源分散且重複投資，且局處間缺乏強制性的協調機制。借鏡豐岡市將原本的課級單位升格為「部」級單位（東方白鶲共生部），賦予其跨部門調度的實質權力，以展現政策重視度。建議於縣府層級成立直屬縣長或副縣長的「地方創生／地方發展專案辦公室」。該辦公室定位為「後設治理(Meta-governance)」的核心中樞，不執行細瑣業務，而是負責設定全縣發展願景、審核各局處與鄉鎮的計畫關聯性。賦予該辦公室對各局處相關計畫（如農業處的農村再生、觀光處的行銷推廣）的協商權，確保所有子計畫皆對準「宜居南投」的總體戰略目標。

方案二：智庫連結，深化「大學—地方」策略夥伴關係。

政策規劃常缺乏科學實證基礎與長期的論述支撐，且地方缺乏專業人才。借鏡豐岡市設立「兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學」，作為地方智庫與人才培育基地，校長直接參與政策策劃。出水市亦與鹿兒島大學簽訂合作協議，透過政府

與大學的實質互動，同時吸引關係人口。南投縣政府可深化與國立暨南國際大學的合作，簽訂具體的合作備忘錄。將大學的USR（大學社會責任）計畫與縣政發展目標對接，讓大學教授群成為縣府的智庫。或與大學建立制度化的實習與研究機制，由縣府出題（如：偏鄉交通優化、長照據點分佈），由暨大師生解題。這不僅能解決公部門人力與研究量能不足的問題，更能培養學生對地方的認同感，增加畢業後留鄉工作的機率。

方案三：培力「地域經營組織（DMO）」作為公私協力平台。

政府與在地居民之間存在語言與信任的隔閡，需要「轉譯者」來連結政策資源與社區需求，以降低執行監督成本。借鏡日本廣泛運用的「地域振興協力隊」或「旅遊目的地管理／行銷組織」來協助第一線執行與溝通，Pechlaner等（2012）指出DMO是一個網絡型的管理者，在多元豐富且分散的旅遊產業中負責串聯各方利益關係者，透過協作達到共同目標。DMO不只是行銷推廣機構，而是一個引導旅遊目的地發展策略、驅動創新與協調地方利益的治理組織。這些組織可以以現有的觀光發展協會、社區組織、商圈組織或青農聯誼會來促成，南投縣政府應從「執行者」轉為「監督者」，將部分公共服務，像是遊客中心營運、地方活動盤點整理與行銷委託給在地DMO執行，並透過年度檢核的方式來確認組織績效，Bichler（2021）曾從組織設計思維與治理理論交會的視角出發，主張旅遊治理不應僅被視為制度性的資源分配與管理架構，更是一種「被精心設計的行動場域（Governance is Designed Action Space）」。

方案四：活化「跨鄉鎮聯合治理平台」，產生實質協作。

南投縣幅員廣大，各鄉鎮財政規模小，單獨推動大型建設或行銷時，常面臨規模不經濟的問題。ICA理論強調透過功能性契約或聯盟來解決跨界問題。日本常見的定住自立圈即是跨市町村的合作模式。依據地理與產業特性推動次區域的策略聯盟。已在縣內發生的實例，像是：由暨大與鄰近四鄉鎮籌組的水沙連區域合作推動委員會，就能在會議上促成鄉鎮的跨域治理與共同協商解決問題。或者像「日月潭觀光圈」對國內外的遊客進行聯合行銷、推廣。創造縣內的鄉鎮市形成區域發展，像是建置集集、水里、信義、竹山跨鄉鎮的「濁水溪線農業聯盟」，共同規劃農產冷鏈物流暨推廣的方案，以解決物流運輸的實際需求。還有像是聯合鄉鎮共用垃圾處理設施、共同聘請專業規劃師或法律顧問，以分攤固定成本，解決偏鄉專業人力聘用困難的問題，這些都是建立跨鄉鎮的資源共享平台、促進聯合治理、擴大協作網絡的可行方法。

方案五：循證治理，導入「宜居指標」與數據決策系統。

政策成效評估往往流於「活動人次」或「硬體完工率」等表面數據，缺乏對居民真實感受與長期社會影響的追蹤。借鏡出水市、豐岡市結合科學監測環境與市民問卷，以定性指標補充定量數據。南投縣不宜僅以GDP或人口數為指標，而是建構包含「環境品質」、「社會連結」、「主觀幸福感」等面向的綜合指標體系。委託學術單位進行「縣民生活福祉調查」，並結合縣府的開放數據，建立視覺化的決策儀表板。將這些社會生活指標列為評估各局處施政績效的關鍵節點，確保

政策執行不偏離「以人為本」的核心價值，並依據數據回饋進行滾動式修正。

第四節 多元人才引流與定居

面對不可逆的人口減少與高齡化趨勢，南投縣政府提出的人口政策都是傳統的生育補助或單純的就業媒合，雖有其必要性，但將難以扭轉結構性的頹勢。南投縣面臨著青壯年選擇性外移，特別是高學歷女性的流失現象。針對此困境，本策略主張借鏡日本豐岡市與出水市的經驗，從追求定住人口的數量增長，轉向擴大關係人口的連結深度，並透過社會結構的優化，營造具備「社會包容（Social Inclusion）」的宜居環境。

人口推拉理論常將經濟因素（如薪資、就業機會）視為人口移動的主因。然而「創意階級（Creative Class）」理論中指出，當代人才在選擇居住地時，更看重地方的「生活品質」、「多樣性」與「包容氛圍」（Florida, 2002）。

日本豐岡市前市長中貝宗治的洞見與此不謀而合。他指出，鄉村人口流失（特別是年輕女性）的深層原因，在於僵化的性別分工與缺乏自我實現的舞台。因此，豐岡市將「消除性別差距」列為核心戰略，這並非單純的人權口號，而是務實的「生存戰略」。另一方面，日本總務省提出的「關係人口」概念主張透過定期的往返與參與，建立介於遊客與居民之間的第三種社群。

南投縣不應僅提供就業或工作，更應提供「生活風格」與「宜居環境」。透過改善職場文化、引入多元價值，將南投從封閉的傳統社會，轉化為開放的創意聚落。為落實多元人才引流與定居，本研究提出以下五項具體之行動方案：

方案一：推動「性別友善與職場改革」認證計畫。

南投年輕女性外流嚴重。傳統產業與家族企業往往存在性別刻板印象，缺乏女性職涯發展的友善環境。借鏡豐岡市將「縮小性別差距」視為人口戰略，與在地企業簽署承諾書，推動女性主管比例提升與工時彈性化。由南投縣政府設立「南投性別友善企業標章」，針對提供彈性工時、育兒支持及女性主管培力計畫的在地中小企業給予認證。將此認證列為縣府採購案或產業補助的加分項目，透過經濟誘因驅動傳統企業進行組織文化改革。設立專屬的「女性在地創業基金」，支持女性利用在地工藝或農產進行微型創業。

方案二：建構「青年聚落」與「二地居」基地。

遠距工作成為疫後新常態，南投位於台灣地理中心，具備發展「工作度假」的絕佳條件，但目前缺乏配套設施。借鏡出水市利用古老的武士宅邸改裝為食宿街屋，創造「非日常」的體驗空間，吸引外部人才停留。盤點埔里鎮、竹山鎮、南投市的閒置空間，由縣府補助硬體修繕，委託民間經營具備高速網路與視訊設備的共同工作空間。發行數位縣民卡，提供給非設籍但頻繁造訪的數位遊牧者。持卡者可享共享空間折扣、圖書館資源使用權及在地商家優惠，建立對南投縣的歸屬感。針對大台中或北部的高壓專業白領人士，推廣「週間城市、週末南投」的生活模式，媒合長期租賃的鄉村住宅。

方案三：設立「南投藝文駐村與創意人才」引流計畫。

南投縣的藝文活動興盛，但缺乏新世代文化刺激與創意氛圍，難以吸引青年藝術家或設計師等創意階級進駐。借鏡豐岡市利用城崎國際藝術中心提供藝術家長期駐村，成功吸引國際級創作者，並轉化為移居者。南投縣政府可將鄉村地區的閒置空間或蚊子館轉型為「藝術駐村基地」，提供免費住宿與創作空間。要求進駐藝術家需在駐村期間開設社區工作坊或舉辦展演，將外部的文化資本注入在地社區，同時解決藝術家最缺乏的空間問題。選定特定街區（如中興新村或集集火車站周邊）打造「文創實驗區」，放寬土地使用分區限制，鼓勵開設畫廊、設計工作室或獨立書店。

方案四：打造全齡友善的「移居支持一站式窗口」。

移居者面臨「找房難、找工作難、融入難」的門檻。目前的移居輔導資訊散落在各局處，缺乏整合性的諮詢服務。借鏡豐岡市提供細緻的移居支持，涵蓋空屋銀行、裝修補助及生活諮詢。南投縣政府成立「南投移居生活中心」，整合跨局處資訊，並招募已成功移居的前輩擔任志工導師，採取「一對一」陪伴制，協助新移居者解決生活瑣事，降低社會適應的焦慮。納入「屋況健檢」與「法律諮詢」服務，解決偏鄉老屋產權複雜或修繕困難的問題，提高空屋釋出率。

方案五：實施「青年返鄉創業育成與容錯機制」。

青年返鄉創業失敗率高，缺乏試錯空間與專業輔導。借鏡豐岡市提供最高200萬日圓的創業資金，並結合大學資源進行輔導。將補助金改為「里程碑式」或「到岸補助」發放（如：商業計畫書通過、產品原型完成、營收達標），並結合業師輔導，而非一次性撒錢。釋出閒置廳舍空間，提供「首年免租金」或「低廉租金」的優惠，作為青年的創業實驗場。引導在地企業的CSR資金投入，成立天使投資基金，投資解決南投縣社會問題的新創團隊。

參考文獻

- Anckar, C. (2008). On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389-401.
- Bichler, B. F. (2021). Designing tourism governance: The role of local residents. *Journal of Destination Marketing & Management*, 19, 100389.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy studies journal*, 41(3), 397-425.
- Harvey, D. C. (2001). Heritage pasts and heritage presents: Temporality, meaning and the scope of heritage studies. *International journal of heritage studies*, 7(4), 319-338.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Boom Academic.
- MacCannell, D. (1973). Staged authenticity: Arrangements of social space in tourist settings. *American journal of Sociology*, 79(3), 589-603.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American review of public administration*, 43(2), 135-158.
- Pechlaner, H., Volgger, M., & Herntrei, M. (2012). Destination management organizations as interface between destination governance and corporate governance. *Anatolia*, 23(2), 151-168.
- Proshansky, H. M. (1978). The city and self-identity. *Environment and behavior*, 10(2), 147-169.
- Ray, C. (2006). Neo-endogenous rural development in the EU. *Handbook of rural studies*, 1, 278-291.
- Shucksmith, M. (2010). Disintegrated rural development? Neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia ruralis*, 50(1), 1-14.
- Smith, L. (2006). *Uses of heritage*. Routledge.
- Throsby, C. D. (2001). *Economics and culture*. Cambridge university press.
- Walter, P. (1996). Trust-based forms of governance. *Kram-er RM, Tom RT. Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, 51-67.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications* (Vol. 6). Thousand Oaks, CA: Sage.

南投縣政府主計處（2025 年 11 月 20 日）。統計年報／人口／15 歲以上現住人口之教育程度。南投縣政府主計處。

<https://nantou.dgbas.gov.tw/DgbasWeb/statfile2.aspx?mode=3&cateno=02>

南投縣政府民政處（2025 年 11 月 17 日）。人口統計視覺化。南投縣政儀表板。

<https://ntdash.nantou.gov.tw/ntdash-web/>

南投縣政府稅務局（2025 年 11 月 20 日）。南投縣地方稅收入概況。南投縣政儀表板。<https://ntdash.nantou.gov.tw/ntdash-web/>

附件 1：「區域均衡發展與人口外移對策」專案研究（出水市回答）

一、政策擘劃與願景：

出水市推動地方創生的初衷與核心理念為何？最初是為了解決哪些時代變遷的挑戰？（例如：人口外移、高齡化、產業凋零等）。請問出水市《地方創生綜合戰略》如何擘劃出水市的未來發展藍圖？

不僅是出水市，日本全國由於少子高齡化的進展和人口向東京一極集中，導致地方城市的人口減少現象日益顯著。在這樣的背景下，我們面臨著各種影響市民生活的課題，包括新型冠狀病毒感染症的影響導致地域經濟衰退、世界局勢不穩定導致物價飆升，以及作為本市主要產業之一的養雞產業遭受高致病性禽流感的嚴重打擊。

另一方面，在新冠疫情期間迅速推進的數位化、線上化，使得不受時間和地點限制的工作方式成為可能，這也帶來了巨大的變革。

本市的地方創生綜合戰略將著眼於「創造宜居的城市、想去的城市」「孕產婦和育兒支援」「地域產業發展支援」等方面，同時充分利用數位的力量，透過實施各項政策來克服人口減少、實現地方創生。

二、核心產業的振興與創新：

出水市如何將「鶴」這項獨特的自然生態資源，從單純的觀光景點，提升為兼具生態保育、教育與經濟價值的地方品牌？在傳統農業、林業及商業方面，除了觀光外，是否有其他振興與創新的具體做法？

我們的目標不僅是進行鶴類觀光，而是希望透過介紹為何會有超過 1 萬隻鶴前往出水，以及人與鶴共生的歷史，讓各位深入了解出水市，進而對出水市產生深厚的興趣。

此外，《拉姆薩爾公約》的基礎是濕地的「保全・再生」、「明智利用」和「交流・學習」三大支柱。濕地登錄成為推進環境教育和生態旅遊的絕佳契機。

在地區品牌化方面，我們已獲得拉姆薩爾公約濕地都市認證，正在推進自治體的品牌化。我們將出水產的農林水產物登錄為拉姆薩爾商品，並貼上「出水鶴越冬地」的標誌。

三、「關係人口」的建立與移居促進：

在吸引新居民方面，出水市提供了哪些具體的居住、就業或創業支援政策？（例如：住宅補助、就業媒合、創業輔導等）。除了鼓勵永久移居的「定居人口」，出水市如何吸引與在地產生連結的「關係人口」？

出水市作為創造「關係人口」和促進移居的舉措，正在進行移居者的經濟支援、市獨特的試居體驗事業，以及在首都圈等地舉辦的地方移居博覽會的積極參與。

通過市內定住住宅取得補助金，支持移居者的住宅購買費用，減輕經濟負擔，並透過提供市外通勤定期票補助，削減市外通勤者的生活成本，促進市內定住。此外，新規創業者支援事業針對利用市內空置店鋪或空置房屋新創業的人士，為了減輕開業時的負擔，營造容易創業的環境，還提供部分租金補助制度。

試居體驗事業為移居希望者創造了在出水市實際生活的機會，有效解除移居前的不安，促進對地區的理解。透過實際體驗市內的日常生活，有助於做出更現實的移居決策。

此外，出水市積極參與移居博覽會，為縣外的移居希望者提供直接的信息提供和諮詢服務。同時，透過舉辦市獨特的研討會，集中宣傳出水市的獨特性和魅力，力求激發移居希望者的興趣。

四、跨領域的協作與資源整合：

在地方創生的推動過程中，市政府、在地企業、NPO 組織與居民之間是如何分工與協力？在爭取中央政府或外部資源上，有何成功的經驗可供分享？

出水市與鹿兒島大學以及地方金融機構、智庫、汽車製造商和保險公司、福祉相關企業等多種多樣的企業等簽訂了合作協議，並獲得各方發揮各自優勢進行的協助。在評估市政政策和舉措的審議會等中，為居民提供參與的機會，制度化了從多元立場獲得意見的機會。

密切關注國家和縣政府發布的訊息，在與市的舉措相符時設有直接對話的機會，致力於構築良好的關係。

五、歷史文化資產的活化與再利用：

出水市如何將武家屋敷群等歷史文化資產，從靜態的保存，轉化為能夠帶動地方經濟的動態資源？

出水麓武家屋敷群是日本的重要傳統建造物群保存地區，已被認定為日本遺產。該地區保留了西元 1600 年代整備的街道風貌，以及許多當時的石牆、生籬笆、風格獨特的武家門等景觀。該地區內由出水市所有並對外開放的武家屋敷「稅所邸」、「竹添邸」，讓遊客能夠一窺當時的生活情景。

此外，還設有作為歷史學習和體驗場所的「出水麓歷史館」和「出水麓庭園」，每年吸引超過 1 萬名遊客造訪。作為體驗型觀光內容，還提供穿著和服漫步街道、茶道體驗，以及日本獨有的由黑毛和牛拉動的御所車觀光牛車等活動，深受許多遊客歡迎。

為了實現武家屋敷群的保護與活用並存，該市在 2020 年實施了城市規劃的放寬政策，使飯店和餐飲店等能夠營業。在民間事業者的積極努力下，改修後的飯店、餐飲店等陸續開業，地區活性化進一步推進。

目前，為了適應訪問出水麓武家屋敷群的國際遊客，該市正在導入多語言數位看板、設置多語言指示牌，並通過舉辦禮儀宣傳活動、針對地區居民和觀

光事業者的「待客服務研討會」、「溝通研討會」等，實現遊客與地區居民的共生，進一步強化接待體制和應對技能。

六、在地人才的培育與引導：

地方創生的永續發展，人才是關鍵。出水市如何培育在地的年輕人或農家，使其具備參與地方創生所需的能力與熱情？是否有相關的訓練課程、工作坊或輔導陪伴措施？

不僅本市如此，日本全國都在推進少子高齡化，導致勞動力短缺的情況日益嚴重。自 2022 年以來，特別是在人手緊缺的障礙福祉設施、介護事業所、保育所、醫療機構、建築業等領域，本市開展了包括就業者獎學金返還支援、事業所員工必要資格取得支援，以及事業所新畢業生雇傭支援等措施。此外，自 2025 年起，本市開始對在出水市內就職、創業的年輕人提供獎學金返還支援，以推進本市內企業的就職促進。

關於農家培育，為確保新規就農者的確保和穩定，本市在研修設施進行最長 2 年的研修。

研修內容除了包括地區農業現狀和經營基礎相關的座學外，還在先進農家進行實地研修，以期掌握栽培技術、機械操作等實踐性的知識和技能。

此外，研修結束後，本市通過開展營農開始前的後續追蹤支援，以及與相關機構的聯動建立經營諮詢體系，以確保研修生能夠安心地從事農業活動。

七、政策推動的挑戰與應對：

在推動地方創生政策的過程中，曾遭遇過哪些最主要的困難與挑戰？（例如：居民意見整合不易、資金籌措困難、法規限制等）。出水市役所如何克服這些挑戰，並從中學習到寶貴的經驗？

地方創生不是本市獨自推進的措施，而是全國一致啟動的舉措，導致地方城市之間出現搶奪人口的局面。在日本整體人口減少無法遏止的情況下，地方城市容易將焦點放在增加或不減少人口的社會人口增加對策上。實際上，確實也能看到財政充裕的城市透過補助金等獲取新住民的措施帶來了一定的效果。然而，我認為這種情況加劇了地方城市之間的人口競爭，也成為阻礙地方創生進展的一個因素。

雖然全國地方城市都在一致推進地方創生，但我們認識到，交通基礎設施、商業設施和娛樂設施等生活環境基礎越弱的地方城市，人口流出越無法得到遏止。本市在近鄰城市中在高速鐵路和高速公路等交通基礎設施方面具有優勢，因此我們正在充分利用這一優勢來推進城市功能設施的整備。

八、成效評估與未來展望：

出水市如何評估地方創生政策的成效？除了傳統的人口數、經濟產值等量化指標外，是否也關注在地居民幸福感、社區凝聚力等質化指標？未來，出水

市在地方創生的推動上，還有哪些新的規劃與展望？

關於地方創生的推進工作，除了各項施策和事業的定量指標外，我們還採用了每年實施的市民問卷調查所得出的定性指標。在實際推進過程中，我們發現施策定量指標的成果往往無法直接帶動市民問卷調查中的定性評價提升，因此正在不斷檢討和調整評估指標，同時推進相關工作。

展望未來，由於預計對福祉（Wellbeing）改善的重視程度將進一步提升，我們認為在 2028 年制定下一個規劃期的計畫時，有必要檢討引入與福祉相關的評估制度。

九、國際公約簽訂：

在全球化的浪潮下，出水市如何運用拉姆薩公約簽訂（例如：重視永續發展、維護重要濕地等）來輔助地方創生的推動，並提升環境生態的國際知名度和在地居民的生活品質？

登記時，本市制定了《出水市拉姆薩爾濕地保護・活用計畫》，按照拉姆薩爾公約的三大支柱——濕地「保護・再生」、「明智利用（Wise Use）」、「交流・學習」——加上「越冬地利用調整」這四大支柱來推進工作。

「越冬地利用調整」透過實施開館時間提前，展示朝晨飛起等只有在出水市過夜才能看到的景象，從而宣傳出水市。這不僅有助於環境保護，也帶動了地方經濟發展。

由於榮獲拉姆薩爾濕地認證及拉姆薩爾濕地城市認證，市長有機會在臺灣等地直接進行演講。透過這些介紹，對出水市產生興趣的臺灣訪客紛紛來出水市觀光旅遊，為地方經濟發展做出了貢獻。

十、對臺灣南投縣進行地方創生工作的建議：

最後，綜合出水市的經驗，對於同樣面臨城鄉發展挑戰的臺灣南投縣，在推動地方創生政策上，有哪些最值得參考的經驗或最需要注意的關鍵？

本市並非地方創生特別成功的案例，故無法從提供建議的立場發言。然而，本市始終聚焦於市民的「生活安心」「生命安心」及「兒童安心」，並據此展開各項施策。雖然這些施策的成效與人口減少趨勢之間的因果關係尚不明確，惟本市實際的人口減少幅度相較於國家機構在 2018 年推計的幅度更為緩和，本市為此感到欣慰。

此外，根據民間媒體的分析評估，本市作為宜居城鎮獲得了相對較高的評價。本市認為正沿著正確的方向推展各項施策。

附件 2：「區域均衡發展與人口外移對策」專案研究（豐岡市回答）

訪談對象：中貝宗治（豐岡市前議員、前市長）、平田織佐（兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學校長）

訪談進行方式：線上逐題問答（搭配翻譯）、逐字稿整理

訪談者：劉明浩

資料整理：劉明浩

一、核心理念與哲學：

豐岡市以「深具個性的地方小世界(小さな世界都市 – Local & GlobalCity)」為願景，其背後的哲學與核心理念是什麼？最初是為了解決哪些在地挑戰，而選擇了以「東方白鶴」與「戲劇」作為地方創生的兩大支柱？

豐岡市以「深具個性的地方小世界(小さな世界都市 – Local & GlobalCity)」為願景，其背後的哲學與核心理念根植於對全球化與人口減少雙重挑戰的回應。在全球化浪潮下，世界各地的商品、店鋪和景觀變得越來越相似，文化也趨於單一，導致地方失去特色。豐岡市的理念是，正因為這種趨同化，保有「在地(Local)」的獨特性，反而成為在全球 (Global) 綻放光芒的機會。同時，網路的發展讓像豐岡這樣的小城市也能直接與世界連結。因此，願景的核心是「立足地方，走向世界」，創造一個人口雖少，卻能受到世界尊敬與喜愛的城市。前市長中貝宗治先生更提出一個深刻反省：「我們要追求的是，當經濟成長率為零時，農村如何永續生存。」

前市長中貝宗治先生認為豐岡市的特色不能只有日本古老的城崎溫泉文化，而是在於創造地方的魅力。其中，他最引以為傲的地方發展策略有兩項：

第一、「東方白鶴復育」：東方白鶴曾遍布日本，但在 1971 年，日本最後一隻野生東方白鶴在豐岡市死亡。這段沉痛的歷史，促使當地人以「讓東方白鶴有一天再度回到豐岡的天空」為共同目標。白鶴作為食物鏈頂端的生物，牠的生存代表著一個豐富且健康的生態系統。因此，復育白鶴的過程，自然而然地成為了恢復整體里山環境的行動，其背後理念是「一個適合白鶴生存的環境，對人類而言也是安全可靠的。」

第二、「戲劇」：選擇戲劇是為了創造新的文化吸引力。豐岡市擁有近畿地區現存最古老的劇場「永樂館」，並將舊的縣政會館改建為「城崎國際藝術中心」，成功吸引了國內外頂尖藝術家進駐。這項策略旨在打造一個「有深度的戲劇小鎮」，讓戲劇不僅是娛樂，更能融入旅遊、教育等領域，成為吸引人才與觀光客的核心引擎。

二、「與鶴共生」的環境經濟學：

豐岡市如何成功地將東方白鶴的野放復育，從單純的生態保育行動，轉化為能夠帶動地方經濟（如「鶴米」品牌）的永續產業？在這過程中，如何說服農民

採行無毒或減農藥的耕作方式？

東方白鶴曾經棲息在整個日本，但在 1800 年代末，牠們遭到大量捕殺，數量急劇減少。在第二次世界大戰後的 1950 年代，隨著日本在經濟快速增長，水田的種植面積不斷減少。此外，農場開始大規模使用農用化學品和農藥。稻田裡的青蛙、魚類等生物急劇減少，鶴鳥也失去了棲息地。1965 年，豐岡捕獲了野生鶴鳥並開始進行人工繁殖。然而，在鶴鳥的身體發現了農用化學品汞中毒，因而削弱了它們的繁殖能力。到了 1971 年，東方白鶴被宣告從日本徹底消失。後來在 1985 年，從俄羅斯哈巴羅夫斯克地區引進了 6 隻東方白鶴。促成了一次成功的配對，直到 1989 年，一隻雛鳥終於出生了。至今持續人工飼養並繁殖東方白鶴，並且開始採取措施讓它們回歸自然，進行積極的復育工作。同時致力於恢復稻田和河流等鶴鳥的自然棲地。2005 年 9 月，5 隻在人為條件下飼養的東方白鶴被野放。兩年半後，野放後的東方白鶴在野外產下子代。豐岡市推動的「與鶴共生」工作包括：開發人工濕地以促進生物生長、實施永續環境的教育、生態旅遊以及促使環境和經濟之正面循環的努力，例如對鶴鳥友善的水稻生產及販賣。事實上是經過經濟計算、品牌建立、公共倡議的漫長過程才轉化為永續產業，主要的方法包括：

第一、品牌化：創立「鶴米（コウノトリ育むお米）」品牌，採用此農法的稻米因其安全、環保的特點而備受消費者認可。

第二、提高附加價值：儘管「白鶴護育農法」的產量可能比慣行農法少兩成，勞動時間更長，但收益卻能達到三倍以上。2020 年的數據顯示，無農藥的鶴米農戶實際所得為 91,083 日元，遠高於一般越光米的 52,666 日元。

第三、多元化產品與國際市場：鶴米不僅直接銷售，還被用來製作日本酒、年輪蛋糕等衍生產品。品牌成功打入國際市場，出口到全球 8 個國家和地區，在好萊塢甚至能以每公斤 2000 日元的價格售出。

在說服農民的方式，除了讓農家的小學生回家說服父母之外，豐岡市也運用了幾項方法：

第一、經濟誘因：最直接的說服方式是證明環保農法能帶來更高的經濟收益。市政府建立了制度，確保採用鶴米農法的農民能獲得更好的售價。

第二、科學數據與技術支持：面對農民的疑慮，市府並非僅憑口號，而是提供科學支持。例如，長期科學觀察的數據顯示東方白鶴每走 410 步才會踩壞一株秧苗，減輕了農民對作物損失的擔憂；注意水田要等到蝌蚪長出腳後才能把水排出，讓蝌蚪成長為青蛙，日後東方白鶴才有食物來源；當農民遇到雜草生長快速的問題時，市府也積極協助尋找解決方案，引入使用有機的活性液抑制雜草，而不使用化學農藥。

第三、建立情感連結與榮譽感：市府官員向居民展示早期白鶴在田間悠遊的圖像，喚起共同記憶與情感。復育白鶴成為全市的共同目標和榮譽，這使得農民的耕作不僅是為了生計，也是為了實現一個讓家鄉驕傲的夢想。

第四、由下而上的參與：孩子們的行動成為了強大的推手。小學生們在了解

白鶴保育後，主動遊說便利商店店長，希望能使用鶴米製作飯糰。雖然未果，但他們轉向市長辦公室，成功推動學校營養午餐全面使用鶴米（每週兩次午餐吃白鶴米），此舉直接增加了 20 多公頃的鶴米種植面積，形成了一個由消費端驅動生產的良性循環。豐岡市的教育委員會進行課綱的安排，讓小學生閱讀早期白鶴和人共存的農耕史、舉辦為白鶴祈福活動、安排戶外教育，實地觀察東方白鶴與稻田共存的生態環境。

三、藝術文化驅動地方發展：

成立「城崎國際藝術中心（Kinosaki International Arts Center）」的初衷為何？藝術文化（特別是戲劇）在活化地方、吸引國內外人才、以及促進觀光方面，扮演了什麼樣的關鍵角色？藝術如何與在地居民的日常生活產生連結？

成立「城崎國際藝術中心」的初衷是將一個舊的縣政會館活化再利用，打造成一個表演藝術的創作基地。如今，它已成為日本最大的藝術家駐村計畫基地之一，提供藝術家免費住宿長達三個月，讓他們能專心創作。這吸引了來自世界各地的一流戲劇藝術家，如坎城影后伊蕾娜·雅各布（Irène Jacob）曾來此駐村，從而提升了豐岡市的國際能見度。

戲劇藝術中心的成功，催生了兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學的設立。大學校長平田織佐先生本身就是日本知名的劇作家，他不僅協助籌備，更擔任校長職務。一開始帶著自己的劇團從東京移居至豐岡市，這是吸引核心人才的典範。這所大學每年為地方帶來 80 名來自日本各地的年輕學子，專門學習觀光和戲劇，對人口外流的豐岡市提供了新的動能。大學生在大學四年畢業之後，極有可能會留在當地工作。

豐岡市每年 9 月舉辦「豐岡演劇祭（豐岡戲劇祭）」。選擇 9 月是因為這正是當地溫泉旅館的旅遊淡季。戲劇祭成功吸引了大量外地遊客，其中 73% 會在當地住宿，有效填補了觀光缺口，目標是打造一個全年穩定的觀光產業。豐岡戲劇祭由平田織佐校長親自擔任藝術總監，從 2020 年開始舉行，至今 2025 年來到了第五屆（期間 2021 年因為新冠疫情而停辦），在第二屆開始加入了藝術文化觀光專門職大學進行合作，可以看到大學生共同參與各項文化活動。平田校長指出，戲劇能創造高附加價值的夜間經濟，因為晚上的消費額度通常是白天的七倍。在戲劇祭的規模，分成邀演節目、論壇與工作坊，以及外圍演出，同時也有夜間的小型市集與街頭演出，總共超過百場的活動和表演發生在戲劇祭期間。

此外，戲劇不只是給觀光客看的，它更深植於地方教育。豐岡市推行「在地與國際溝通教育」，將「戲劇課程」列為所有公立小學六年級和中學一年級學生的必修課。課程的核心目的不是培養演員，而是透過角色扮演，培養學生的「同理心」——設身處地為他人著想的能力。這被認為是應對未來多元社會，以及對抗歧視、霸凌等問題的基礎。

四、觀光策略的轉型與深化：

除了持續推廣傳統的城崎溫泉觀光，豐岡市如何將「環境共生」與「藝術文化」的元素，融入觀光體驗設計中，從而吸引了不同客群，並提升了觀光的價值與深度？如何看待「永續觀光（Sustainable Tourism）」的實踐？

豐岡市除了運用傳統的城崎溫泉，經營溫泉老街的文化之外，也巧妙地將「環境共生」與「藝術文化」融入觀光體驗，用地方的新元素吸引不同客群，實現了觀光的轉型與升級，並積極實踐永續觀光的理念。

例如：發展環境共生觀光。東方白鶴的成功復育本身就是一個強大的觀光主題。遊客可以參訪「兵庫縣立東方白鶴之鄉公園」和「東方白鶴文化館」。許多小學將白鶴田作為生態教育的場所，而廢棄的「太平村」因東方白鶴的到來，村民自發恢復稻田，成為一個結合生態與社區營造的參訪點。

還有像是：透過舉辦「豐岡戲劇祭」，吸引了對藝術文化有高度興趣的客群。戲劇祭的目標客群是願意為高品質藝術付費的富裕階層及長期旅遊者，他們能帶來更高的經濟價值。平田校長以維也納歌劇院為例，說明高品質的夜間文化活動是留住高端遊客的關鍵。戲劇祭策略性地選在9月淡季舉辦，旨在創造全年穩定的觀光人流，這有助於留住優秀的觀光產業人才。

平田校長也提到，在豐岡這樣規模的城市舉辦藝術祭，反而更能凸顯其獨特性與氛圍，這是大都市難以複製的。目標是將豐岡打造成像法國亞維儂、坎城那樣，以藝術節聞名於世的小城市，迎向世界。

豐岡市的觀光發展模式本身就是永續觀光的體現。它並非追求無止境的遊客增長，而是致力於保護地方的自然與文化資產，並將其轉化為獨特的觀光體驗。透過「白鶴友善農法」保護了生物多樣性，透過戲劇活化了地方文化與閒置空間。這種模式確保了觀光發展的同時，地方的環境與社會得以永續，實現了前市長所言「在經濟成長率為零時，也能永續生存」的目標。

五、跨領域的協作模式：

在推動這些獨特的創生政策時，市政府、農民、藝術家、觀光業者與在地居民之間，是如何建立起有效的溝通與協力機制的？是否有特定的平台或組織在其中扮演關鍵的協調角色？

豐岡市在推動地方整體發展時，關鍵在於建立了公私部門之間以及跨領域的有效協作機制。以東方白鶴的復育為例，創造了官方協調平台；其中，「東方白鶴再引入聯絡委員會」是關鍵的協調組織。該委員會是由當地居民、學術機構、相關團體及政府部門所共同組成，負責協調各項保育與復育措施，確保了保育行動的一致性。同時，豐岡市政府扮演積極的中介角色。市政府內部成立了專責單位，如「東方白鶴共生課」，後期更提升層級至「東方白鶴共生部」，專職推動相關計畫。在向農民們推廣無農藥耕作時，市府不僅是政策制定者，也是技術協助者與資源連結者。在「八五郎豐島濕地」的管理上，由非營利組織負責日常維護、研究活動，並向公眾開放，許多志工也參與其中。從農民、藝術家到在地居民，

各方都深度參與。例如，「白鶴護育米生產部會」與政府和民間團體合作，共同摸索出在地的農法。小學生們的行動，更是體現了由下而上的公民參與力量。

除了東方白鶴的例子之外，像是在推動縮小性別差距的政策時，市政府與 56 家私營企業合作，共同建立制度，致力於打造性別友善的職場環境，保障女性在職場不被歧視。豐岡市努力創造了一個讓不同利害關係人（政府、農民、學者、NPO、企業、市民）都能在「與鶴共生」和「打造戲劇小鎮」的共同願景下，找到自己的角色並貢獻力量的合作網絡。

六、在地人才培育與外部人才引進：

為什麼要設立兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學在豐岡市？和支撐戲劇文化有關嗎？豐岡市如何培育在地青年人才？同時，在吸引與留住來自都市或海外的藝術家、創作者等「關係人口」方面，有何具體的策略與措施？

豐岡市面臨嚴重的人口持續減少問題，預計若無對策，人口將大幅下降。特別是年輕人，高中畢業後約有 70 至 80% 會離開。而年輕女性的回鄉率尤其低，僅有男性的一半，因為她們看不到在豐岡市生活的價值，且回鄉之後要面對顯著的性別不友善議題。豐岡市是一個鄉村的地區，生活方式還是非常傳統，女性要擔負家務與工作的重擔；職場上有性別不平等的問題存在。沒有女性想要嫁來一個生活會被歧視的地方。

設立在豐岡市的兵庫縣立藝術文化觀光專門職大學，是為了系統性地培養支持豐岡兩大創生支柱—「戲劇」與「觀光」的專門人才。這是日本第一所以戲劇藝術為主的公立大學。設立大學每年能從全國吸引 80 名年輕學生來到豐岡，直接為地方注入活力。老年居民們看到有年輕大學生願意在鄉下生活，非常開心。

除了高等教育，豐岡市也重視基礎教育。從 2017 年開始推行「在地化與國際化溝通教育」，透過家鄉教育、英語學習及全面的戲劇課程，從小培養孩子們的溝通能力、同理心與在地認同感，目標是培養能將豐岡市帶向世界的人才。

「城崎國際藝術中心」透過提供優質的免費駐村計畫，成功吸引了全球頂尖的表演藝術家前來創作。2024 年就有來自 27 個國家的 79 個團體提出申請。最成功的案例是延攬知名劇作家平田織佐先生擔任大學校長。他不僅本人到任，更將他在東京的青年劇團一同遷至豐岡，形成了強大的磁吸效應。透過媒體的宣傳，也成功吸引到日本社會和國際的關注。

透過藝術節、駐村計畫等，實質地吸引到大量非本地居民的「關係人口」。這些藝術家、創作者和遊客，雖然不是常住居民，但他們為地方帶來了新的刺激、專業知識和外部連結，是活化地方的重要力量。

豐岡市政府對移住者提供的協助，可以分為三大核心支柱，包括有：「工作支援（仕事）」、「居住支援（住まい）」、與「生活支援（暮らし・子育て）」。這些政策的目標是降低移居門檻，並協助移居者順利融入在地生活。內容為：

一、工作支援（しごとサポート）：提供多元化的就業與創業支持，協助移居者找到適合發展的工作或職業。

1.就業諮詢與媒合：

(1)免費職業介紹所：有專門的求職登錄系統，並由「豐岡移住、定住諮詢台」的專業顧問提供一對一的就業諮詢與工作媒合服務。

(2)線上諮詢：提供線上的就業諮詢服務，讓潛在移居者在移居前就能了解當地的工作機會與勞動市場的概況。

2.創業支援：

(1)創業補助金：提供最高 200 萬日圓 的「豐岡市創業者支援事業補助金」，可用於補助店鋪改裝、設備購置等創業初期費用。申請者必須參加市府指定的創業講座，以確保創業計畫的周全性和可行性。

(3)創業支援網絡：連結商工會議所、金融機構等單位，為創業者提供從計畫擬訂到資金籌措、金融的支持。

3.特定產業支援：

(1)農林水產業就職支援：提供「農林水產業就職支援金」，鼓勵移住者投入在地的一級產業，成為一級產業的新血。

(2)IT 人才支援：重視數位與科技產業的發展，設有 IT 人才的專門諮詢窗口，並提供相關補助。

二、居住支援（すまいサポート）：解決居住問題是移居的要務，豐岡市建立了房屋查詢的資訊與移居費用補助。

1.房屋資訊平台：

(1)空屋銀行（空き家バンク）查詢網站：網站整合了市內可供出租或出售的空屋資訊，並提供詳細的物件照片、格局圖與價格，方便移住者在網路上尋找合適的住所。

(2)市營住宅：提供市營住宅的招募資訊。

2.居住相關補助：

(1)空屋改修補助：針對利用「空屋銀行」物件的移居者，提供最高 210 萬日圓的房屋整修補助金。

(2)新婚・育兒家庭住宅補助：提供最高 180 萬日圓的補助金，用於支持年輕家庭在豐岡市購屋或租屋，減輕其居住負擔。

(3)搬遷費用補助：針對特定條件的移居者，提供搬家費用的補助。

3.體驗型支援：

(1)移住體驗住宅：提供短期住宿的「體驗住宅」，讓潛在移居者能以低廉的價格實際體驗豐岡的生活環境，作為決策的參考。

三、生活與育兒支援（暮らし・子育てサポート）：除了工作與居住，豐岡市也致力於打造一個讓所有年齡層，特別是育兒家庭能夠安心生活的環境。

1.移居諮詢與交流：

(1)一站式諮詢窗口（ワンストップ相談窓口）：設立「FLAP TOYOOKA」的實體諮詢中心，由移住顧問提供全方位的諮詢服務。

(2)移居者的社群聚會：定期舉辦「移居者交流會」，促進新舊居民之間的連

結，協助移居者建立在地的人際網絡。

2. 育兒支持制度：

(1) 醫療費用補助：提供高中畢業前的兒童醫療費用全額補助，大幅減輕家庭的醫療開銷。

(2) 多元托育服務：全市設有多處公立及私立的認定兒童園、保育所，並提供病童托育、臨時托育等彈性服務。

(3) 產後照護：提供產後照護支援，幫助新手媽媽順利度過產後恢復期。

除了提供金錢上的補助，豐岡市也非常重視移居者的心理與社會適應。透過體驗住宅、線上諮詢、移居者交流會等方式，幫助移居者在「搬家」前後都能順利過渡，建立歸屬感。

七、挑戰與應對策略：

在推動這些創新政策的過程中，是否曾面臨過重大的挑戰或質疑？（例如：初期農民的反彈、藝術與地方的磨合、財政資源的壓力等）。市役所是如何克服這些困難，並從中獲得了哪些寶貴的經驗？

推動東方白鶴復育初期，最大的質疑聲浪是「人比較重要還是白鶴比較重要？」。農民擔心保育行動會影響生計，認為「環境不能當飯吃」。還有，推動長期的生態復育和支持文化藝術需要穩定的經費。

為了回應「保育 vs. 經濟」的對立質疑，市府提出了「環境經濟」戰略。他們不將兩者視為衝突，而是建立一種相輔相成的關係，即「改善環境的行動會刺激經濟發展」。透過打造「鶴米」品牌，並證明其能帶來比傳統耕作更高的收入，建立「環境經濟」論述，成功地將保育轉化為農民的實際利益，化解了反彈。

除了政府預算，豐岡市也利用了日本的「故鄉納稅（ふるさと納稅）」制度，設立「東方白鶴豐岡寄付金」，讓支持其理念的民眾可以將部分稅金指定捐贈給豐岡市，開啟了多元的財源。

豐岡市認知到，若不解決性別差距，年輕女性不願意回來，地方振興終將失敗。因此，市府將「消除性別差距」列為第四大挑戰。他們與私營企業合作推動職場改革、要求男性員工休育嬰假、提升女性在管理職的比例，並設立「Work-Innovation 表彰」認證性別友善企業，從根本上改善女性的生活與工作環境。

豐岡的經驗顯示，地方創生不能只停留在表面的產業或觀光振興，必須深入處理 underlying 的社會經濟結構問題（如性別議題）。同時，將抽象的保育理念轉化為居民可見、可感的經濟利益與集體榮譽感，是贏得支持、克服阻力的關鍵。

八、成效評估與市民認同感：

豐岡市如何評估地方創生政策的成效？除了人口、經濟等量化數據外，是否也重視市民的在地認同感、生活幸福感？以及對「與鶴共生」理念的接受度等質化指標？

豐岡市採用了量化數據與質化指標相結合的方式，來評估地方創生政策的成

效。在量化數據評估上，其成效為：

一、生態指標：東方白鶲的族群數量是直接的成效指標。從 2005 年野放開始，到 2010 年野生族群增至約 40 隻，再到 2024 年全國野外個體達到 470 隻，數據清晰地展示了復育的成功。東方白鶲每年都會在當地的人工巢塔中繁殖，從三月到七月可以看到離鳥的發育情況。

二、經濟指標：「白鶲護育農法」的種植面積從 2003 年的 0.7 公頃，穩定增長至 2021 年的 434 公頃；農民的實際所得顯著高於慣行農法；鶲米的出口量也逐年增加。

三、觀光指標：城崎溫泉的入境旅遊人數在八年間激增了 45 倍；戲劇祭在疫情前吸引了 4,730 名觀眾，其中一半是外地遊客。

四、人口與人才指標：新成立的大學每年吸引 80 名學生移入，新生入學率高達 7.8 比 1。

在質化指標與市民認同感，其成效為：

第一、在地認同感與榮譽感：豐岡市成功地將白鶲塑造成全體市民的驕傲。當被問及為何要恢復傳統農法時，許多市民的回答都是：「為了讓白鶲回到我們的天空」。這種內化的認同感是最重要的成功指標之一。當地婦女成立了一個名為「An-Girls (嚮導婦女)」的導遊小組，為遊客帶路前往田結濕地進行東方白鶲棲息地的解說。

第二、生活幸福感：最讓地方感到驕傲的成果之一，是「孩子們隨著白鶲重返稻田」。孩子們能在充滿生物多樣性的田野中學習與玩耍，並主動為家鄉的永續發展發聲，這直接反映了生活環境品質的提升與居民幸福感的增強。

第三、理念接受度：理念的接受度體現在日常生活中。走在豐岡街上，從公務車、公車到各種紀念品，隨處可見白鶲的標誌。學校午餐每週五天都吃鶲米，顯示「與鶲共生」的理念已深植於下一代。

第四、國際認可：圓山川下游及其周邊稻田（共 1,094 公頃）在 2012 年 7 月 3 日被正式登錄為「拉姆薩爾公約國際重要濕地」，這是對豐岡市多年努力的國際級肯定，也極大地增強了市民的榮譽感。

九、全球化與在地化的平衡：

作為一個「Local & Global City」，豐岡市如何在積極與國際接軌（如引進國際藝術家、推廣國際觀光）的同時，依然保有並深化在地的獨特性與文化根基？

平衡的關鍵在於，豐岡市並非為了全球化而放棄在地性，而是堅信「在地特色」本身就是在全球化時代中最重要的資產。他們不斷地打磨與創新自身的「在地性」（如生態農法、傳統溫泉、戲劇文化），使其具備能與世界溝通和共鳴的品質，從而實現了在地與全球的良性互動。所運用的策略有：

一、深化傳統文化：城崎溫泉的成功並非靠西化，恰恰相反。1925 年大地震後，當地居民拒絕了重建為西式建築的提議，堅持恢復傳統的三層木造旅館街。正是這種「穿著浴衣，踩著木屐」的純正日式風情，在八年內吸引了激增 45 倍

的國際旅客。這證明了最在地的，就是最國際的。

二、創新在地價值：「與鶴共生」的故事是豐岡獨有的。他們將這個故事轉化為「鶴米」品牌，並成功出口至美國等地。這不僅是銷售產品，更是輸出豐岡的價值觀與在地故事。

三、引進國際人才：「城崎國際藝術中心」和「豐岡戲劇祭」積極引進來自世界各地的頂尖藝術家。這些外部的藝術能量與在地文化碰撞，激發出新的火花，讓豐岡成為一個充滿活力的創作基地。

四、建立國際對話平台：豐岡的目標是成為像法國亞維儂或坎城那樣的國際級節慶城市。透過建立高水準的藝術平台，豐岡直接與世界對話，吸引全球的目光，而非僅僅作為一個被動的觀光景點。

十、對臺灣南投縣進行地方創生工作的建議：

最後，綜合豐岡市的經驗，對於同樣在探索地方發展可能性的臺灣南投縣，您認為在結合「生態保育」、「藝術文化」與「地方產業」時，最關鍵的成功要素是什麼？您會給予臺灣南投縣的政策制定者或地方工作者什麼樣的建議？

成功要素一：找到並深化「地方的社會價值」。豐岡的成功始於一個強而有力的核心論述—「讓東方白鶴重返天空」。發生在豐岡的真實事件不僅是生態保育，更承載了地方的歷史、傷痛與重生的願景，成為凝聚所有市民的共同目標。

建議一：南投縣擁有豐富的自然生態（如日月潭、玉山、合歡山）與多元文化（原住民、茶文化等）。關鍵在於，不僅是展示這些資源，而是從中提煉能觸動人心、具有獨特性與情感深度的「核心社會價值」。這個核心的社會價值論述要能回答：「我們是誰？我們想成為什麼樣的人？我們生活的地方可以是什麼？」

成功要素二：建立「價值共創」的經濟模式。豐岡市的核心策略是「環境經濟學」，證明了「做好事」也能「賺到錢」。他們將生態保育的價值，透過「鶴米」品牌轉化為農民的實際收入。

建議二：南投縣在推動生態保育（如保護石虎、推動有機茶）或文化傳承時，必須同步設計出一套能讓在地居民（特別是農民、傳統工藝師）獲得實質經濟利益的商業模式。這需要跨領域的合作，將生態與文化價值「翻譯」成市場能理解的品牌、產品與體驗，讓保育行動從「成本」變成「資產」。

成功要素三：將藝術文化作為「觸媒」而非「點綴」。在豐岡市，戲劇不僅僅是辦幾場活動，而是被當作改變地方體質的「觸媒」。它被用來解決實際問題：填補觀光淡季、為地方注入年輕人口（設立大學），以及提升下一代的溝通與思辨能力（教育課程）。

建議三：南投縣可以思考如何讓藝術文化更深入地介入地方議題。例如，藝術節慶是否能與特定農產品的產季或地方的淡季結合？是否能透過藝術家駐村計畫，與在地社群共同創作，解決或轉化某個社區議題？藝術應成為驅動地方思考與創新的引擎。或者，南投縣政府要加強與大學的合作，大學的師生具有強大的創造力與實踐能力。如果不是藝術，還有很多的地方發展課題可以一起合作。

成功要素四：由下而上，創造「全民的榮譽感」。地方創生最終的成功，取決於在地居民是否真心認同並引以為傲。豐岡市透過教育、媒體、城市景觀等方式，將「與鶲共生」內化為市民的集體榮譽感。小學生的行動更是由下而上參與的最佳體現。

建議四：政策制定者需要創造機制，讓居民（特別是年輕一代）能深度參與地方事務的決策與執行過程。不要低估孩子們的力量，從學校的食農教育、鄉土課程開始，培養他們對家鄉的愛與責任感。當「地方創生」成為每一個居民的「家務事」時，才能產生最持久的動能。

成功要素五：敢於挑戰深層的社會結構問題。豐岡市的經驗中最具啟發性的一點，是他們意識到若不解決年輕女性外流背後的「性別差距」問題，所有努力都可能白費。他們勇敢地將此列為核心課題並採取行動。

建議五：南投縣在面對人口外移問題時，除了思考產業與就業機會，也應深入探討更根本的社會結構因素，例如：年輕家庭的育兒支持、青年返鄉的社會網絡、在地教育的品質、性別友善的環境等。唯有打造一個讓所有人都感到被尊重且能發揮潛力的生活環境，才能真正地留住人。