

日本信合社推動創生基金之目的與實例

李儀坤

一、前言

日本自二戰後經濟高度成長，迄 1980 年代成為世界第二大經濟體。揆其主要原因之一實與人力充沛、勤勞的國民性有絕大關聯。當時，日本的人口結構，勞動人口多，兒童老人相對少。為經濟高度成長主要的推手之一。1990 年末日本泡沫經濟破滅，此後，日本即陷入景氣不振。2000 年代以來，日本少子化老齡化的急劇變化，導致人口結構產生「生之者寡，食之者眾」的人口負利(Onus)，影響日本經濟成長。

日本景氣低迷的原因之一，就人口因素而言，除了人口結構由紅利變成負利以外，日本總人口的減少，特別是人口集中於東京，導致地方特別是偏鄉地區，年輕人口外流，嚴重影響區域經濟，甚至地方市鄉鎮村的存亡。

有鑑於事態嚴重，當局乃訂定地方創生法，編列預算，責成各市鎮鄉村地方政府，設立地方創分部，成立地方創生基金，配合各地以信用合作社為主的基層金

融機構，以及民間金融創生基金公司。投資地方創新(Venture)或新創(Startup)企業，落實合作經濟以資因應。本文擬擇要就日本地方創生立法淵源、內涵、方針、京都市擬訂創生基金投資計畫，由信合社主導，配合民間創投公司合作推動的具體案例列述之，俾供參酌。

二、日本地方創生法立法沿革與內涵

(一) 沿革

日本自 1990 年代泡沫經濟破滅以來，迄今已逾二十載，景氣低迷難以改善。近年來，由於少子化老齡化問題日益嚴重。使得日本政府當局相關振興經濟措施，難以奏效。

適以 2011 年中，由日本學者專家及企業家合組民間組織「日本創生會議」，首先就日本人口減少，人口結構的負利預期提出報告。報告指出，目前日本適婚生產年齡為 20-39 歲的女性，迄 2040 年時，全國 1,800 個市區鎮村中將有近半數(896 個市區鎮村)人口減半

。而此近半數中的 29%（523 地區）人口將低於 1 萬人。各地方政府（市區鎮村），將因而消失。

報告指出，日本在明治維新（1868 年）時，人口為 3,330 萬人，2008 年增加 4 倍，達到 1 億 2,808 萬人高峰期。自此即開始下降，預期 2053 年總人口將不足 1 億，2115 年減半至 5,000 萬人，2508 年，日本人口將剩 2,000 萬人。

上列報告的預測震驚全國，日本政府為防止人口減少的趨勢，因應少子高齡化的深化，避免人口過度集中東京的不良影響。進而促使地方居住環境的優化，鼓勵人才還鄉、活絡地方、金融創業、振興日本經濟。乃於 2014 年 11 月訂定「地方創生法(まち、ひと、しごと創生法)」，同年 12 月 2 日起實施。

（二）內涵

日本 2014 年 12 月實施的地方創生法，重點如次：

（1）立法目的（第 1 條）

地方創生法的訂定係為維持未來日本社會經濟活絡，就地方創生法的推動，作為抑制人口減少的因應對策，並據以改善人口過度集中東京都會區的現況。

（2）基本理念（第 2 條）

地方創生的基本理念包括：1. 依據地區實際環境完備化，改善地

區社會的生活環境；2. 地方政府與業者居民協力合作，共創符合需求的生活所需的服務環境；3. 籌建一個適合結婚、生產、育兒的社會環境；4. 完備一個適合工作與生活的環境；5. 依據地區特性，促進中小企業創業以及企業營運的活絡化；6. 地方政府應積極訂定行政方針，協助推動；7. 中央政府、地方政府、相關業者，應積極合作，全力推動。

（3）中央政府與地方政府的職責（第 3 至第 6 條）

中央政府應基於基本理念，訂定地方創生綜合實施策略以及擬訂計畫。地方政府有義務依據中央政府所訂定的綜合實施策略，以及創生計畫，依其地區實際狀況，自行訂定實施策略與計畫，並有責任付諸實施。相關業者及國民，均應全力合作推動地方創生相關實施策略。

（4）綜合策略的訂定（第 8 條）

（5）都道府縣綜合策略推動義務（第 9 條）

都道府縣地方政府，對於中央政府訂定的綜合策略，有積極推動的義務。

（6）市鎮村與地方創生法（第 10 條）

市鎮村地方政府，有依據中央政府所訂綜合策略，積極推動的義務。

(7)地方創生總部的設立（第 11 至 20 條）

依地方創生法設立地方創生總部，直屬內閣。地方創生總部的部長由首相兼任，副部長由新設的地方創生擔當大臣（部長）專任。地方創生總部負責地方創生綜合策略的推動，並須定期就實施狀況進行綜合檢討。

2014 年日本公佈實施的地方創生法，法律共計 20 條，重點已如上列。

三、地方創生基本方針

2014 年底實施地方創生法後，即由內閣直屬的地方創生總部，公布 2015 年地方創生基本方針。實施 5 年檢討後，於 2019 年 6 月再次公布 2019 年地方創生基本方針。以下擬分別擇要列示之。

（一）2015 年地方創生基本方針

(1)推動地方創生的基本方針

1.中央政府與地方政府訂定綜合策略，階段性進行實施。

2.深化地方創生，實現安倍區域經濟學，在地方推動三支箭，包括：引進人才，積極創新，提升生產力；官民企

業合作，促進地區發展；少子化下，善用公共設施，協助青年創業。

(2)推動地方創生深化策略

創造地區就業機會，以及安心工作的環境，包括：鼓勵產業創新，提升行銷及生產績效；改善地區企業經營體制，確保人才；促進產業活絡，落實管理體制；確立支援體制，強化與基層金融機構的合作聯盟。

(3)對地方創生進行多樣化支援

中央政府及地方政府必須就資訊面、人才面、財政面，提供多樣化援助。

報告中明確訂定政府策略目標與具體措施，以三支箭全力支援地方推動地方創生，依法編列預算及稅制便利地方創生的推動，並每年定期檢討推動的概況與實施成效。由於地方創生的範圍涵蓋面極為廣泛，包括都市再造、個人及中小企業創業、醫療衛生、長照育幼、就業、大學教育、農林漁牧及 IT 新科技等 10 大領域。

（二）2019 年地方創生基本方針報告

2019 年 6 月，日本內閣地方創生總部提出報告。首先檢討 2015 年至 2019 年推動第 1 期地方創生，其內涵已如上述。而 2019 年公布的第 2 期地方創生推動的方針，經檢討後，仍沿襲第 1 期（2015 年度至 2019 年度）之目的、3 大方針、深化策略、地方政府三

支箭（包括資訊支援、人才支援、財政支援）。因此，2019 年報告中，特別強調地方政府在 2015 年推動第 1 期地方創生時，已見其具體成效。

2019 年報告中肯定地方政府與地區基層金融機構（信用合作社、農漁會等）及民間企業（創投公司及金融科技業等），在合作無間的情況下，推動區域貨幣¹ 以及地方創生基金。由於成效彰顯，擬於次節列舉實例，以資驗證。

四、地方創生具體案例

日本於 2014 年實施地方創生法，內閣地方創生總部則於 2015 年公布地方創生基本方針。責成地方政府衡酌地方特性，製作符合地方需求，有助於地方經濟活絡化計畫，編列預算。輔助與地方共生的信合社等基層金融機構，融資或投資創新或新創企業，或透過信合社等發行區域貨幣等方式，活絡地方經濟，不乏成功個案。

然而，就推動地方創生的方面而言，偏鄉市鎮村原則上，由地方政府擬定計畫，編列預算補助信合社，發行區域貨幣，促進地方觀光消費成效易見。如為都會區，則由地方政府擬定創生計畫進行投資，信合社甚或民間創投公司合作進行投

資管理更有績效。以下擬先舉京都市政府與信合社，配合民間創投基金，震動創生基金實際案例，擇要列述之。

京都市政府依據地方創生法，以促進地方創業初期新創(Venture)企業的順利成長。乃於 2016 年 4 月設立「京都市 Startup 支援基金」，京都信合社慎選新創企業參與投資。並且鼓勵民間創投基金公司(Future Venture Capital)參與投資，兼任業務管理相關事務。迄 2019 年底為止已有 15 件案例如次：

- (一) FreeStyle Deploy, Inc.：2016 年 12 月投資 1 千萬日圓，協助該企業進行半導體相關產品的研發與銷售。
- (二) 坂之途公司：2016 年 12 月 15 日投資 1 千萬日圓，協助該公司從事無農藥有機蔬菜的網路宅配，批發及務農事業。
- (三) 惠葉健康蔬菜公司：2016 年 12 月 15 日投資，金額 1 千萬日圓。協助該公司從事植物工廠高性能蔬菜栽培品牌的設計、製造、販售、施工事業。
- (四) AG 公司：2017 年 1 月 18 日，投資 1 千萬日圓，協助該公司從事電子商務銷售及商品服務促銷工具的開發與銷售事業。
- (五) Stroly 公司：2017 年 5 月 8 日，投資 1 千萬日圓，協助 Stroly 網路地圖平台的開發與銷售事業。

¹ 請參閱李儀坤，日本政府協助信合社發行區域貨幣具體措施，合作社事業報導，第 108 期。

- (六) RegCell 公司：2017 年 6 月 30 日，投資 1 千萬日圓，協助該公司開發免疫細胞實用化的尖端醫療技術。
- (七) HACARUS 軟體公司：2017 年 6 月 30 日，投資 1 千萬日圓，協助該公司從事飲食健康手機 APP 管理的開發與資訊解析。
- (八) Techsor 公司：2017 年 8 月 31 日投資 1 千萬日圓，協助該公司從事智慧型感應器等的研究。
- (九) Baseconnect 公司：2017 年 12 月 5 日，投資 1 千萬日圓，協助其開發及提供企業資料庫。
- (十) 福島 SiC 應用技研公司：2018 年 1 月 31 日，投資 1 千萬日圓，協助其從事 SiC（碳化硅）半導體的應用產品開發及醫療應用。
- (十一) Laft：2018 年 8 月 27 日，投資 1 千萬日圓，協助其開發與提供學術平台。
- (十二) Biome：2019 年 2 月 7 日，投資 670 萬日圓，協助其從事生物資訊 APP 的開發營運，以及生物資訊的可視化系統之提供。
- (十三) Sabia：2019 年 5 月 14 日，投資 1 千萬日圓，協助其從事美術品、重要文化財為主的掃描服務。
- (十四) 坂之途公司：2019 年 5 月 15 日，追加投資 1 千萬日圓，協助其擴大

業務資金需求。

- (十五) Space Power Technologies：2019 年 6 月 5 日，投資 9 百萬日圓，協助其從事電力無線傳送技術相關產品的開發與販賣。

五、日本信合社（信用金庫）推動地方創生之妥適性

日本合作組織金融機構之設立，係基於會員或社員間，相互扶助之基本理念，其組織有別於公司型態的銀行，而為非營利之法人，其目的則為協助中小企業、勞工、農林漁業者取得融通資金。就制度面而言，合作組織信合社（信用金庫）的存在，對於地區中小企業之培育、發展貢獻至鉅。

日本於 1951 年訂定信合社法（信用金庫法），放寬信合社業務項目限制，凡是銀行營運的業務，原則上，信合社均可辦理。然而，信合社仍然維持其會員組織架構。如此一來，信合社的定位，介於銀行與農漁會信用部的中間。信合社因而具有人緣地緣的地區基礎，同時，業務原則上與銀行相近。信合社的：（一）營運區仍有限制。（二）收受存款無會員限制。（三）出資者為會員，而非農漁會信用部的社員。（四）中小企業及設籍營業區域內者均可加入為會員。（五）放款原則上以會員為限（非會員放款以 20% 為限）。

因此，信合社在地區收受資金，同時回饋予地區，為其最大特色。此外，信合社的營運方針：協助中小企業的健全發展、提供就業機會、實現地區居民富足的生活環境、促進地方經濟的復蘇等，則與日本地方創生的立法目的完全一致。

有鑑於此，參酌上列京都市由信合社推動地方創生基金投資中小企業的成功案例，即可獲得印證。日本地方政府推動地方創生時，仍以置身地區，業務營運與地區共榮共存的信合社，實為地方創生的最佳推手。

六、結論

綜上所述可知，日本自 90 年代泡沫經濟破滅以來，迄今經濟積弱不振。近年來，復以少子老齡化的深化，地方人才外流、人口集中三大都市（東京、大阪、名古屋佔有全國一半以上）。導致地方市鎮人口銳減，市鎮消滅危機日深。為期防杜，改善此一頹勢，日本當局乃於 2014 年訂定實施「地方創生法」，以資因應。該法實施以 5 年為期，就施行成效進行檢討改善，再據以持續推行。有鑑於日本地方創生實施以來，已見成效，2019 年局乃公佈續行方針，續行推動。歸納 2019 年續行方針重點為：

（一）2015 年地方創生總部依法訂定推動地方創生基本方針，內容涵蓋都市

再造、個人及企業創業、醫療衛生、長照育幼、就業、大學教育、農林漁牧及 IT 科技等 10 大領域。並重視地方支援三支箭，包括資訊、人才及財政支援。

（二）善用信合社等，配合地方政府，積極有效推動地方創生。擔任地方政府推動地方創生政策，重要的推手功能。

（三）地方政府因地制宜，擬定計畫，編列預算，協助信合社等推動地方創生。

（四）都會區如京都市，由地方政府推動地方創生基金計畫，信合社等則配合投資，自行或民間創投基金公司進行投資管理事宜，極見績效。

（五）日本推動地方創生成功案例顯示，地方創生法的立法目的，與信合社在金融制度上的定位，若合符節。同時，地方政府與地方信合社和地方居民地方興衰，唇齒相依，共榮共存，關係密切。

（六）2019 年 6 月日本地方創生總部於檢討第 1 期推動成果後，公佈第 2 期基本方針。報告中特別強調，地方政府必須參酌第 1 期，推動地方創生三支箭的成果。在第 2 期繼續落實資訊、人才與財政支援。同時強調，地方政府在推動三支箭時，有關地方人

才支援方面，必須積極以信合社為主的基層金融機構以及民間各業合作，提升地方創生的成效。

有鑑於我國無論法系民情、地理環境、金融制度，特別是信合社等營運體制，均與日本近似。同時，國內目前亦出現與日本面臨的少子老齡化、人口集中六都（台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市、高雄市，人口合計佔全國 6 成以上）人口結構失調問題。為未雨綢繆，防患未然，則上述日本地方創生的立法，以及落實的成功經驗，可供國內參酌引進，值得重視。

七、參考文獻

1. 內閣官房地方創生本部，「地方創生事例集」，2018 年 1 月。
2. 內閣官房地方創生本部，「地方創生事業実施のためのガイドライン」，2019 年 3 月。
3. 內閣府地方創生推進事務局，「地方創生推進交付金について」，2019 年 11 月 5 日。
4. 松本直人，「地方創生ファンド」，東洋經濟新報社，2019 年 3 月 14 日出版。
5. 內閣地方創生本部，「まち.ひと.しごと創生基本方針 2015 について」，2015 年 6 月。
6. 內閣地方創生本部，「まち.ひと.しごと創生基本方針 2019 について」，2019 年 6 月。
7. 內閣地方創生本部，「地方創生をめぐる現状と課題」，2017 年 7 月。
8. 牧瀨稔，「自治体は「地方政府」としての気概を持って」，自治通信体，2019 年 1 月号。
9. 保田隆明，「自治体トークン、地域通貨、地域活性化の検討」，神戸大学年報，2018 年度。
10. 京都市産業観光局，「京都市 Startup 支持ファンド投資実行について」，京都市広報資料，2019 年 8 月 8 日。
11. 河野修己，「株式会社 Space power Technology への投資について」，京都大学 Innovation Capital 株式会社，2019 年 6 月 5 日。
12. 京都市産業観光局，「京都市 Startup 支持ファンド投資実行について」，京都市情報館，2018 年 8 月 8 日。
13. 木更津地方創生分部，「電子地域通貨アクアコイン普及推進計画」，木更津市，2019 年 2 月 4 日。

〈本文作者李儀坤係台灣經濟研究院金融顧問及唐吉軻德金融科技公司顧問〉