

從里山倡議到地方創生 以日本山口縣山口市為例

文／謝偉民（國立臺灣師範大學僑生先修部兼任助理教授）

曾宇良（國立彰化師範大學地理學系副教授）

羅凱安（國立屏東科技大學森林學系副教授）

廖學誠（通訊作者 | 國立臺灣師範大學地理學系教授）

圖／廖學誠

山口市的里山倡議

日本山口縣山口市近年來面臨農業高齡化、少子化等困境，這些挑戰對於農村和漁村的永續發展造成重大考驗。為了因應這些挑戰，並確保農漁業的永續發展，山口市積極推動「里山倡議」和「里海計畫」，強調將人與自然生態融合，實現永續農山村和漁村典範。透過共同管理系統，促進生態多樣性的恢復，形成共同生活、相互平衡的永續管理模式，實現地方創生的目標。「第二期山口市創生綜合戰略」計畫，提出了未來城市發展方向，堅持「豐富生活、交流與創造」理念，著重地區資源多樣性，並倡導從量到質的轉變。經由合作與創造，培育多層次城市交流，並鼓勵市民發揮創造力，共同打造更美好的城市（山口市役所，2022）。

為了解決農林業從業者的高齡化趨勢，以及所導致的勞動力短缺問題，並提高農業經營的效率和生產力，當地許多農民及團體組織，正積極引入人工智慧、物聯網、無人機和機器人等先進科技，透過智慧農

業精準技術，克服目前困境，並得到日本政府相關單位的全力支持（內閣府地方創生推進事務局，2022）。本研究團隊於2024年1月22日至26日，前往日本山口縣山口市參訪，學習森林療癒如何應用於里山倡議與地方創生，借鏡山口市的发展與推動經驗，期能提供國內相關單位參考。

山口市的地理位置

山口市位於日本山口縣的中心地帶，是一座地震災害相對較少、生活甚為便利的宜居小城。這座城市南臨瀨戶內海，北靠島根縣和萩市，東毗防府市和周南市，西接宇部市和美禰市。2005年10月，山口市、小郡町、阿知須町、秋穗町和德地町合併，成立新的「山口市」，隨後於2010年1月又與阿東町合併，形成現在的市域，總面積達1,023平方公里，是山口縣內面積最廣的城市，也是縣廳所在地，更是山口縣政治、教育和文化中心（山口市役所，2024a）。

山口市擁有豐富的綠地和清澈的水源，也是一個充滿自然風光的城市。在地勢方

面，山口市北部為山區，樞野川和佐波川從北部山地流經盆地，南部則為臨海平原，阿武川經阿東地區，穿越「名勝長門峽」流入日本海。市內充滿藝術和文化氛圍，常定期舉辦攝影、繪畫展覽，吸引許多年輕藝術家和作家在此創作。此外，山口市擁有山口縣立大學、山口學藝大學和國立山口大學，學生人數眾多，也積極參與社區活動。山口市基礎設施完善，道路寬闊整潔，交通便利；山口市屬於溫暖少雨的瀨戶內海氣候，但北部山地冬季降雪較大，市區氣候宜人，四季分明。山口市雖然人口不多，但在山口縣中部擁有重要地位，兼具自然風光、文化氛圍和良好基礎設施（山口市役所，2024a）。

山口市擁有豐富的文化底蘊和自然資源，吸引許多遊客和民眾前來休閒和娛樂，這座城市以其獨特的魅力和熱情好客的居民而聞名，成為日本乃至世界上的知名旅遊目的地。山口市主要市區位於南部，人口排名山口縣第二，由於擁有 500 年以上

的歷史文化，所以觀光旅遊業相當發達，其中小郡地區則因交通便利，成為許多公司行號在山口縣的主要設立據點。

自然與歷史並存

山口市是一座自然與歷史並存的文化城市，在這片土地上曾經孕育出繁盛的大內文化，也是明治維新的重要據點，現在城市內仍然保留著許多古蹟，非常適合進行歷史巡禮，例如在日本歷史公園百選—香山公園內的國寶建築—瑠璃光寺五重塔，以及枕流亭、黃鸝石板路等，都是著名古蹟。此外，隨著四季的變化，還可欣賞到不同季節的自然美景。

在歷史上，山口市位於令制國時代的周防國吉敷郡、佐波郡和長門國阿武郡區域內，南北朝時期，由大名大內氏統治，開始興起大內文化，並成為其重要領地據點，15 世紀應仁之亂時，山口市相對穩定，吸引大批京都文化人前來避難，故有「西京都」之稱。當時與中國、朝鮮的貿易頻繁，形成獨特的大內文化。1552 年，外國傳教士 Cosme de Torres 曾在此舉行日本最早的聖誕節慶祝活動（山口市役所，2024b）。16 世紀時，大內氏被毛利氏取代，政治中心轉至廣島城。關原之戰後，毛利氏失去廣島城，選擇最偏遠的萩城作為居城，直到 1863 年長州藩因對抗外國勢力，將藩廳遷至山口的山口政事堂，山口市再次成為政治中心，長州藩改稱「山口藩」，成為倒幕運動重要基地（山口市役所，2024b）。山口市是第三代城市，在平成大合併中，由舊山口市、吉敷郡 3 個町



■ 日本歷史公園百選—香山公園



■ 瑠璃光寺庭院一景

（小郡町、阿知須町和秋穂町）以及佐波郡德地町合併而成。雖然合併後僅有約 19 萬人口，是縣廳所在地中人口最少的，但合併後市域面積擴增，成為山口縣最大，人口密度則排名第 12（山口市役所，2024a）。

人口變遷趨勢與挑戰

山口市地理位置優越，人口規模僅次於下關市，在關門都市圈中名列前茅。根據 2015 年的人口普查，山口市的人口為 197,422 人，家庭數為 84,994 戶，與 2010 年相比，人口有所增加（山口市役所，2022）。如果再細究，觀察人口集中地區的變遷時，從 2010—2015 年的 5 年間，

人口增加 7,532 人，顯示出人口向集中地區的流入趨勢。此外，在 2015 年的國家普查中，人口集中地區的面積為 22.89 平方公里，只占據了市域總面積的 2.2%，但市內總人口的 50.4% 卻集中在這個區域，明顯呈現出人口分布不均現象（山口市役所，2022）。2015 年後，山口市人口逐漸減少，2024 年 2 月尚有 190,588 人（山口市役所，2024c），預估到 2040 年時，人口為 183,934 人，到 2060 年時，人口將只剩下 160,018 人，遞減速度將越來越快（山口市役所，2022）。由於人口紅利不再，根據 2018 年的調查顯示，山口市知名度遠不及當地的下關市和萩市，已成為全日本 47 個縣廳所在地的最低位，亟待努力改善。

儘管市中心地區的人口曾經短暫減少，但由於共同住宅和社會福利設施的增加，市中心人口已逐漸增加。然而，在郊區及山區的中山間地帶，人口則持續銳減，顯示出山口市城鄉間不均衡的人口增減現象。此外，有別於過去人口眾多的大家庭，現在以小家庭為主的核心家庭和單身家庭則日益增加，已成為另一個值得關注的變遷趨勢。家庭數急劇增加，但人口數卻相對減少，對地方社會結構也產生重大影響，成為社會隱憂。整體而言，山口市的人口結構呈現核心家庭化和一人世代化的增加趨勢，這對於未來的城市發展和社會結構都造成新的挑戰，需要積極擬定相應對策（山口市役所，2018）。

豐富景點和文化觀光資源

山口市以其豐富的觀光資源和深厚的歷史文化聞名於世，從新山口站（小郡）

乘坐山口線火車到市中心僅需約 20 分鐘左右。在市區周邊，有許多旅遊景點，包括縣立美術館、博物館、鄉土資料館等，以及一些具有悠久歷史的建築，例如瑠璃光寺五重塔等，都展現出山口市獨特且豐富的文化底蘊（山口觀光コンベンション協会，2024）。此外，山口市還擁有知名的湯田溫泉和豐富的夏季活動，吸引許多遊客到訪。市中心的主要街道擁有多樣的商



曹洞宗瑠璃光寺石碑



山口市擁有許多鄉土資料館

店和娛樂設施，包括百貨公司、超市、咖啡廳和酒吧等，吸引來自各地的遊客，尤其是站前商店街，以其精緻的商品和特色小店聞名，不少遊客前來購物或體驗（山口市役所，2024c）。

然而，儘管山口市擁有豐富的觀光景點和文化資源，但其整體的經濟能量，相對於周邊城市而言，仍舊偏低。雖然觀光業蓬勃發展，但仍面臨諸多挑戰，特別是在小郡地區，雖然位處交通要道，並且有許多公司行號在此設立據點，但經濟發展尚待加強。因此，山口市需要進一步挖掘和利用自身的觀光和文化資源，並採取適宜措施提升經濟活動水準，以實現更加全面的地方發展（山口市役所，2024a）。

產業結構與農林業高齡化危機

從山口市的產業就業人口變遷來看，第一級產業和第二級產業呈現下降趨勢，而主要的就業人口集中於第三級產業，占近 8 成的比例。根據不同年齡層的分布情況顯示，農業和林業的從業人員，以 60 歲以上者居多，顯示出老年化特質，特別是在中山間地帶，例如阿東地區和德地地區，以及南部山區，隨著高齡化進展和後繼者不足問題等因素，農林業就業者數量可能會急速減少，因此，確保後繼者的重要性日益顯著（山口市役所，2024d）。

在農林業方面，經營耕地面積逐漸減少，相反地，荒廢耕地面積則日益增加。



■ 山口市有許多特色商店

農業從業者數量在過去十年中急劇銳減，且高齡化情況嚴重。至於林業，亦相去不遠，與 2008 年相比，森林組合作業班人數約減半，情況相當險峻。在如此情況下，如何透過引入先進技術，推動精準智慧農業，並藉由作業自動化來擴大經濟規模，將老農的農業技術傳授給年輕農民，提高農產品生長和病害預測的準確性，從而提高生產力，已成當務之急。

山口市地理遼闊，農業資源豐富，擁有 5,171 名農業從業人員，其中 60 歲以上者占 87.7%，由於人口減少及老化現象日益嚴重，對農業生產造成深遠影響（山口市役所，2018）。民眾擔憂人均糧食消費下降，可能導致國內糧食市場萎縮，進而影響日本農業的穩定發展。此外，農村少子化與高齡化問題尤為嚴重，導致勞動力減少，農業用地退化，生產基地逐漸廢棄。另外，區域內多樣的複雜問題，需要全體社會共同努力來解決，亟需政府單位、地方民眾、民間企業、非營利組織以及外部人才等各方積極參與，共同創造可以永續發展的自然及人文環境。透過推動企業和個人參與地區事務的捐贈、投資等各種方式，提升人口成長，促進各世代和各領域間的人才培養，積極推動多樣化的人力發展（山口市役所，2022）。

山口市自 2014 年實施「城鎮、人口、就業創生法」，並制定為期 5 年的「山口市城鎮、人口、就業創生綜合戰略」，推動地方創生工作，目前已取得顯著成果，不過仍面臨年輕人向大都市流出、少子化及高齡化等問題。因此，山口市於 2018 年 3 月，制定第二期創生綜合戰略計畫，以實



■ 山口市德地地區山村民宅

現成為「住得好，將來也想繼續居住的山口市」之目標，透過許多城市政策的推動，包括市域內 21 個地區的建設專案，同時在教育、醫療、產業等領域的努力，讓所有地區民眾都能安心居住，且豐富市民生活（山口市役所，2022）。

人口萎縮、就業機會不足 山口市的未來挑戰

過去數十年間，山口市面臨著人口減少及老化的挑戰，人口數量減少 49.1%，其中 14 歲以下人口減少 83.7%，15—64 歲人口減少 58.0%。同時，勞動人口也減少 53.8%；從產業結構來看，第三級產業就業人口比例不斷上升，而第一級產業就業人口比例則明顯下降（山口市役所，2022）。隨著持續的少子化及高齡化現象，眾多山村正面臨著人口萎縮困境，許多在昭和時代居住於此的居民，現已年屆 80 歲

以上，其年輕後代則陸續移出謀生，導致該地區的勞力短缺、人手不足，令人擔憂山村社會文化的維繫無以為繼。因此，近年來，山口市積極推動山村建設，重點放在森林保護和特色產業發展，以發揮山村的多樣性功能，包括國土保安、涵養水源、文化保存及經濟振興等，同時透過創造就業機會，吸引更多年輕世代前來定居。



■ 山口市郊區森林提供休閒遊憩功能



■ 山口市冬季森林雪景

除了人口問題外，就業機會則是山口市另一重要挑戰。首先，商業、工業和服務業是目前大多數山口市民的主要就業領域，但仍需要大力啟動創新產業、事業傳承、擴大和吸引新興投資，以增加就業機會，並聚集強化城市功能，以維持活力和繁榮。其次，山區和南部地區的農業和林業正面臨發展壓力，需要利用地方特色推動其產業發展，並培育人才，鞏固經營基礎。此外，在保護水產資源時，也同時推動水產漁業的發展，充分利用山口市海洋和河流資源，創造就業機會。最後，年輕世代、女性和殘障者的就業問題更需受到關注，根據他們的能力和意願獲得工作機會，並透過改革措施，建立更適宜友善的工作環境，以促進市內企業的人才儲備（山口市役所，2024e）。山口市在人才培育和環境創造方面，以促進結婚、生育和育兒為目標，並提升地方資源吸引力以擴大交流。同時，加強各產業盈利能力，促進就業機會，實現地方經濟活力，並著眼於人才培養、提高生產力、產業改革，持續推動安心就業，打造出具有吸引力的工作機會，以此作為指導方針，推進第二期創生綜合戰略目標之落實（山口市役所，2022）。

此外，對山口市而言，如何借重高科技、強化產業升級，亦是當務之急。未來在高科技的有效應用下，山口市將提升農業生產力和施作便利性，改善產業流程和生活品質，增加地區移住的吸引力。透過促進未來尖端技術在各領域的應用，解決當地多樣複雜的問題，並創造嶄新服務和就業機會。同時，根據永續發展目標（SDGs）

的理念，推動社區建設和地區經濟活絡，實現政策的整體優化，加速地方創生的實踐。

最後，農林業雖日漸凋零，但對當地環境保育、糧食安全及社會安住，卻是極其關鍵。山口市丘陵山區農業勞動力大幅減少，管理傳承面臨困難，資源和技術有失落風險，居住在農山村居民擔心資源維護受限，有害動物損害加劇，影響生活服務，農林業和農山村正面臨多重挑戰，需要尋找解決方案以確保永續發展（山口市役所，2018）。前山口市長渡邊純忠曾提到：「今日的食物、農業和農村面臨著一系列挑戰，包括農業從業者的高齡化、後

繼者不足、從業者減少、產地之間的競爭激烈，以及全球化經濟等問題（山口市役所，2018）。」在這樣的背景下，更需要確保食物安全，推動地產地消，以及改善農業經營體質等。有鑑於此，山口市制定未來十年食物、農業和農村振興的基本方針，即「山口市食物、農業、農村振興計畫」。在這個計畫中，其目標是「共同培育農業，持續居住的農村～朝著被大家所愛的農業邁進～」，並努力確立山口市的農業作為一個可以傳承給下一代，並在未來實現穩定和持續發展的職業（山口市役所，2018）。



■ 山口市德地地區地勢陡峭

山口市的地方創生策略

為了因應上述眾多挑戰，山口市第二期的創生綜合戰略計畫，將重點放在三個基本目標上，分述如下（山口市役所，2022）：1. 致力於建立可持續的農業體系。透過採取重點式和戰略性的措施，希望實現建立永續發展的農業體系，提升農產品的生產力和高品質，同時保護環境資源；2. 致力於建立親近食物和農業的關係。透過加強市民對食物、農業和農村的認識，並促進市民與相關機構和團體的合作，期望打造一個人們對食物和農業更加關注和理解的社會環境；3. 致力於打造有吸引力的居住農村。透過利用當地農山村區域的在地資源，吸引新的人口移住，加強旅遊交流和地方認同，並積極開展新的「關係人口」創建計畫，希望能逐步解決農山村區域的人口減少問題，提升地區整體能量。

在此基本目標下，山口市進一步提出3項策略，以建立一個充滿活力且吸引人的城市，實現可持續的農山村區域發展（山口市役所，2022）：

■ 擴大地區資源的交流人口和積極推動移民定居

為了實現可持續的農山村區域形態，促進地區間的交流與合作，山口市定期舉辦農林水產品銷售活動，並支持農山村區域創新的業務開拓，同時開發農特產品，並舉辦推銷活動，例如透過舉辦東大寺高峰會和加強體驗交流公園的措施，吸引更多人口移住，促進地域間的相互合作與連結。



■ 山口市森林與水資源充沛

■ 積極推動相關人口的創建和移民定居工作

透過培育相關指導人員和舉辦地區體驗項目，吸引更多人口移居到農山村區域。同時，透過宣傳活動如移民博覽會、製作指南、網站和社交媒體宣傳等方式，促進移民和定居。另外，山口市積極支持空置房屋和土地銀行制度，並舉辦利用空置房屋的交流活動，以提高農山村區域的居住率和活力。

■ 積極推動農林水產業的振興

積極推動農林水產業的振興是山口市未來發展的關鍵所在。為了實現這一目標，山口市大力支持智能農機的導入，並與大學合作進行實證研究，同時促進農業設施和農業機械的自動化。此外，舉辦蔬菜種植研討會，並實施山薯和香菇培育的新技術，以提高農產品的生產力和品質，推動農業的發展。

除了上述策略外，山口市也極力推動農業經營的規模化、整合化和複合化，培

養農民成為法人農民等認證農民，並建立便利其他行業人員進入農業的制度，確保農業領軍人才。此外，通過以區域為單位，整合境內相關面積的耕地，實行高效耕作，發展社區農業企業，並透過農地中介管理組織，推動農地整理，以促進農業的永續發展。另外，也致力於培養多元化的當地農業領導者，特別是適任的婦女和年長者。在林業方面，促進林業合作社等老化勞動力的世代替換，增進年輕人就業，培養適應林業作業機械化的高技能工人。透過這些措施，將為山口市未來發展奠定穩固的基礎，實現充滿活力的農山村區域（山口市役所，2022）。

打造安心而繁榮的宜居城市

未來山口市發展將聚焦於建立適合各年齡層健康生活的城市、培養孩子全面發展、打造安全舒適的生活環境、促進國際交流、加強社區支持並提供永續的福利服務。以這些目標為指引，努力實現山口市成為一個安心、活躍且具有吸引力的城市，讓每位市民都能享受到豐富的生活和舒適的居住環境。

透過山口市第二期的創生綜合戰略計畫，期能為山口市民們打造一個豐富且宜居的城市，並建立一個促進交流的社區，致力於結合當地豐富多元的觀光資源，促進地區間及跨領域的交流，以觀光活動創造新的人流，推動城市的繁榮發展。此外，山口市在地方創生方面，特別著重於商業、工業和服務業等就業領域，推動創新產業、永續發展，並積極協助企業引進新創投資，



■ 山口市赤松樹幹通直、材質優良

進一步擴大就業機會，提升城市的活力。在農林業和水產業方面，則以當地特色為基礎，推動山區和南部地區的經濟發展，同時保護自然資源，打造具有競爭力的農林業和水產業。更重要的是，透過這些政策措施，致力於培育農林業和水產業相關專業人才，確立可持續的經營基礎。最後，在城市的未來展望方面，經由創生綜合戰略計畫的基本目標及策略，重新檢視人口長期展望，並透過一系列的規劃方案，力爭在 2027 年時還能達到約 19 萬人的目標，並在 2060 年時尚能保持約 17 萬人的口水準。透過增加交流人口、促進就業機會、改善工作環境等方式實現，進一步提升城市的繁榮和活力。🌱

（參考文獻請逕洽作者）