

學術論文

從日本地方創生戰略看新公眾外交的實踐

Analyzing the Practice of New Public Diplomacy from the Perspective of Japan's Regional Revitalization Strategy

林盈秀 *Ying-Hsiu Lin*

臺灣師範大學政治學研究所博士候選人

Doctoral Candidate of Graduate Institute of Political Science

National Taiwan Normal University

摘要 / Abstract

地方創生戰略最早於 2014 年由日本政府提出，細究其運作，不僅包含對內的公共政策，亦同時展現新公眾外交的特性：無論發動主體、操作方式、欲達成效果皆更趨多元；唯一不變的是，縱其可能有外溢效益，但接受客體始終為目標對象的外國公眾。外國公眾作為地方創生戰略中的一個角色，將依其與地方之關係做更細的劃分與應對，期待能使原本不具關係的外國公眾由交流人口持續轉變為關係人口、定居人口。又以新公眾外交作為地方創生戰略之操作工具，將能使之更具成效與效率，觀察實際運行，除提供有效的政策連結與支持，善用文化資源與符號意象，重視包裝、行銷、媒體混合，及直接與外國公眾對話與創造連結等皆為其特色。

The Regional Revitalization Strategy was originally proposed by the Japanese government in 2014. Upon closely examining its operation, it not only includes domestic public policies but also reveals the characteristics of new public diplomacy: regardless of the initiating entity, operational methods, or desired outcomes, all tend to be more diverse. The only constant is that, despite potential spillover benefits, the target audience remains foreign publics. As part of the regional revitalization strategy, foreign publics are categorized and addressed according to their relationship with the region, with the expectation that originally unrelated foreign publics can gradually convert from being exchange populations to relationship populations and ultimately settled populations. By using new public diplomacy as an operational tool for the regional revitalization strategy, it can be more effective and efficient. Observing its practical operation, it features providing effective policy connections and support, utilizing cultural resources and symbolic imagery, emphasizing packaging, marketing, media mix, and directly engaging and creating connections with foreign publics.

關鍵字：公共外交、新公眾外交、地方創生、日本

Keywords: Public Diplomacy, New Public Diplomacy, Regional Revitalization, Japan

壹、前言

「地方創生」(Regional Revitalization)是近年來常被提及的新興詞彙，我國行政院於 2018 年 5 月 21 日成立第 1 次「地方創生會報」，由時任院長賴清德親自主持，並由國家發展委員會（簡稱「國發會」）擔任統籌、協調機構，負責整合各部會與地方相關資源、落實地方創生推動，國發會於該次會議中提出「我國地方創生國家戰略初步構想」，與中央部會、地方政府、民間產業負責人、學者專家等共同研議國家未來相關政策走向，與會所有成員更達成共識，將 2019 年定為「台灣地方創生元年」。¹而後，為擘劃地方創生戰略，國發會召集各方人士擬定「地方創生國家戰略計畫」，並於同年 11 月底召開第 2 次「地方創生會報」，²將地方創生定位於「國家安全戰略層級」的國家政策。

實際上「地方創生」戰略在日本已行之數年，其最早被提及為 2014 年 9 月 3 日日本內閣總理大臣安倍晉三在第 2 次內閣改組記者會中提出的 7 項施政基本方針之一，³並於同日任命時任自由民主黨幹事長石破茂任「內閣府特命擔當大臣（國家戰略特區、地方創生擔當）」，⁴同時於內閣官房成立「町・人才・工作創生總部事務局」（まち・ひと・しごと創生本部事務局），在相關法案、預算等建置後，隔（2015）年 1 月 20 日再於內閣府設立「地方創生推進事務局」，⁵足見安倍對此戰略之重視，也可從

¹ 國家發展委員會，〈行政院召開「地方創生會報」第 1 次會議〉，2018 年 5 月 21 日，https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&s=0923C7F8671AA36C。

² 國家發展委員會，〈地方創生國家戰略計畫(核定本)〉，2018 年 12 月，<https://reurl.cc/zDymma>。

³ 該次內閣任期為 2014 年 9 月 3 日至 2014 年 12 月 24 日。日本首相官邸，〈平成 26 年 9 月 3 日基本方針〉，2014 年 9 月 3 日，<https://reurl.cc/46ZmXR>。

⁴ 日本首相官邸，〈平成 26 年 9 月 3 日安倍內閣總理大臣記者會見〉，2014 年 9 月 3 日，<https://reurl.cc/36vL3L>。

⁵ 溝口洋，〈まち・ひと・しごと創生の経過と今後の展開〉，《アカデミア》，第 113 號(2015 年)，頁 38-43。

其位階看出日本推動地方創生的決心。

日本自二戰後，在政治、外交上受到壓抑，故積極發展經濟，望能提升國際地位，並於 1968 年成為世界第二大經濟體，然在 2009 年至 2010 年間，中國國內生產毛額超越日本，⁶ 又 2011 年 3 月 11 日東日本大地震發生，引發災後海嘯、核災問題；2012 年歐債危機、日本收購釣魚台（日本稱「尖閣諸島國有化」）事件致中國激起反日行動；2013 年至 2014 年日本消費稅上漲等因素，使日本經濟衰退，2012 年至 2015 年間日本 GDP 下滑約 2 兆美元。⁷

對此，日本政府積極提出振興經濟的相關方案，⁸ 2014 年 4 月安倍晉三基於安倍經濟學第 3 之箭「喚起民間投資成長策略」，提出「成長戰略，光明的日本：『日本隊』強勢運行」（又稱「日本再興戰略」，簡稱「成長戰略」）方案，⁹ 並配合世界局勢與日本情況每年修訂「成長戰略」內容，自此常見「地方創生」的概念與成長戰略之關鍵議題暨子議題連結；¹⁰ 在該些內容中亦可發現，欲提升日本經濟，絕非日本政府能獨立完成，往往有他國人民、企業的角色在其中，須以外交手段來協助日本經濟戰略的達成，並同時提升國家形象，使之形成正向循環，筆者認為此即「新公眾外

⁶ 〈中国、日本抜き 2 位確定，10 年名目 GDP〉，《日本經濟新聞》，2011 年 2 月 14 日，https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS1400K_U1A210C1MM0000/。

⁷ World Bank, “GDP China, Japan,”
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2017&locations=CN-JP&start=2000>

⁸ 安倍晉三於 2012 年底上台後提出一系列刺激日本經濟的政策，以挽救日本經濟低靡，內容包含：大膽的金融政策、機動的財政政策、喚起民間投資的成長策略，被稱為「安倍經濟學的 3 支箭」。

⁹ 日本首相官邸，〈成長戰略で、明るい日本に！～「チーム・ジャパン」で力強く実行へ～〉，2014 年 4 月 15 日，<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/>；日本首相官邸〈アベノミクス「3 本の矢」〉<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/sanbonnoya.html>。

¹⁰ 日本首相官邸，〈これまでの成長戦略について〉，
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/kettei.html#saikou2016>；
日本首相官邸，〈アベノミクス成長戦略～これまでの更新情報～〉，
http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013_old.html。

交」(New Public Diplomacy)概念的實踐。¹¹

本文擬藉由日本地方創生戰略來看新公眾外交的實際運行，了解「新公眾外交」的內涵？探討其與「地方創生」有何關係？又如何運作？期望藉此提供我國政府在推行地方創生政策時能有所參考。

貳、新公眾外交的內涵

「新公眾外交」係美國發生 911 恐怖攻擊事件後，學者們開始重新思考傳統公眾外交之功能為何？是否存在其他問題？需進行哪些調整或修改？進而延伸傳統公眾外交內涵而來的新概念。¹² 實際上，公眾外交迄今無統一的定義，也使新公眾外交更難被界定，荷蘭萊頓大學教授 Jan Melissen 在 2005 年出版《新公眾外交：國際關係中的軟權力》中說明有別以往的公眾外交型態；¹³ 南加州大學公眾外交中心 (USC Center on Public Diplomacy) 主任 Nicholas J. Cull 也於 2009 年出版《公眾外交：過往的教訓》中提出新公眾外交除公眾外交原有定義外，還包含 7 個關鍵轉變，¹⁴ 筆者試圖藉整理學者論述，就新公眾外交的發動主體、接受客體、操作方式、欲達成效果四大面向將其定義做系統性的整理。

一、新公眾外交的發動主體

傳統公眾外交之發動主體主要以國家、政府為主，Melissen 與 Cull

¹¹ 「公眾外交」亦譯為「公共外交」，本文因強調其行為客體為他國公眾或非政府組織，外交對象較重視於人而非政府，且為避免生所有人共同執行外交行為的誤解，故本文皆以「公眾外交」稱之。

¹² Jan Melissen, *Beyond the New Public Diplomacy* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael,' 2011), pp. 8-11.

¹³ Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

¹⁴ Nicholas Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past* (Los Angeles: Figueroa Press, 2009), pp.12-14.

皆指出新公眾外交的主體不再僅限於國家，更增加許多非國家行為者，包含了大大小小的非政府組織、超國家行為者、地方政府等。¹⁵

Cull 藉由以往經驗，於 2010 年闡述新公眾外交在未來有七項必須學習的課題，¹⁶ 其中之一為「有時候最具信服力的聲音並不是自己的」，其表示：可以被理解，可望被看見成效，一直是政府自己去推動公眾外交的原因之一，無論其聲音是否最適合使該目標達成其所希冀的幫助，有時，國家角色的退後或授權他人講述自己的故事，反而是使公眾外交更為有效的方法。¹⁷ Melissen 在前揭著作中也指出相同概念。¹⁸ 因政府的推動往往帶有官方色彩，較易使外國公眾產生懷疑，若能由其他利益關係者或組織來發動公眾外交，欲傳遞的訊息便更容易被聽到，也更能發揮影響力。¹⁹ 因此，政府結合國內、外民間部門共同推動公眾外交將使公眾外交更有效能。

Cull 將之概念化，認為在網路技術對等的時代，最終公信力似乎建立在「和我一樣的人」之上。這意味有效的公眾外交會招收具相同價值觀的人，並可藉其提供、發散消息。對於目標公眾，政府不再成為單一的溝通管道，而是引導一個一再重複的理念於中介機構之中，以便該理念能在目標群體間被傳遞。²⁰ 這種更易使外國公眾接受的推動途徑被英國政治家馬 Mark Leonard 稱為「神不知鬼不覺的外交」(diplomacy by stealth)。²¹

¹⁵ Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, pp.11-16; Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past*, pp.12-14.

¹⁶ Nicholas J. Cull, "Public Diplomacy: Seven Lessons for Its Future from Its Past," *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol.6, No.1 (2010), pp.11-17.

¹⁷ Ibid., pp.14, 16.

¹⁸ Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, pp.11-16.

¹⁹ Conrad Bird, "Strategic Communication and Behavior Change: Lessons from Domestic Policy," *Engagement: Public Diplomacy in A Globalised World, Foreign & Commonwealth Office*, 轉引自卜正珉,《公眾外交－軟性國力，理論與策略》(台北：允晨文化，2009年)，頁56。

²⁰ Cull, "Public Diplomacy: Seven Lessons for Its Future from Its Past," *Place Branding and Public Diplomacy*, p.16.

²¹ Mark Leonard, *Public Diplomacy* (London: The Foreign Policy Centre, 2002), pp.54-71.

Cull 亦指出，新公眾外交不再僅是冷戰時期由國家行為者對應外國公眾的溝通，而偏重國家人民與他國人民之間的接觸與相互啟發，國家行為者則擔任類似於「主持人」的角色。²² 又全球化和網路、通訊技術的不斷創新，新公眾外交最終、最強大的目的在實現「人民對人民」的公眾外交與所謂的「全民外交」，讓個人的經驗直接跨越國界，發揮作用。²³ 是以公眾外交的發動主體不僅包含本國國家、政府，尚包含非政府組織、民間企業，甚至是本國一般民眾。

二、新公眾外交的接受客體

顧名思義，公眾外交的接受客體為他國公眾。雖有部分學者將他國政府也列為公眾外交的接受客體，但此即失去公眾外交的特性，變得與傳統外交無異。²⁴ 公眾外交對他國政府的效益是較間接的，需先透過他國民眾或其他中介角色，如：傳播媒體、非政府組織，再對其有所影響。美國外交史教授 Alan K. Henrikson 指出「公眾外交可簡單地被定義為各國政府通過傳播媒體和各種非政府組織（如：政黨、企業、經貿協會、工會、教育機構、宗教組織、少數團體和具有影響力的個人等）為影響他國政府之政策及行動為目的而做的國際關係行為」。²⁵ 換言之，他國政府可以為公眾外交的目標對象之一，但卻非其直接對應的對象。

此外，受全球化與通訊技術的不斷革新，新公眾外交（經營海外群體）與公共事務（針對國內民眾）越發難以分割，使國內議題外交社會化，形成世界輿論。²⁶ 是以國內的公共事務可藉由公眾外交的操作，發散海外，達

²² Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past*, pp.12-14.

²³ Cull, "Public Diplomacy: Seven Lessons for Its Future from Its Past," *Place Branding and Public Diplomacy*, pp.15-16.

²⁴ 卜正珉，《公眾外交－軟性國力，理論與策略》，頁 19。

²⁵ "Definitions of Public Diplomacy?" The Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy, <https://uscpublicdiplomacy.org/page/what-is-pd>.

²⁶ Jan Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, pp.11-16.

到更擴大的效果；另一方面，公眾外交的接受客體雖為他國公眾，但其效果可能外溢於本國民眾，甚至是世界各國公眾。不過，Cull 也提醒當今公眾外交面臨的問題之一是部分政府的意向，其構思公眾外交政策並非用以吸引外國公眾，而是作為打動國內民眾的手段機制，不顧一切地向國內民眾展示他們正如何教育世界，或是糾正無知外國人的錯誤觀念。²⁷ 若此公眾外交即失去原有本質，無法發揮與他國溝通、建立共識的作用。如中國雖設有公眾外交專職單位，²⁸ 然跟其他各國相比，中國的公眾外交有其「內向性」，一方面，對國內民眾進行相關宣傳；另一方面，並非藉由公眾外交了解他國、與他國雙向溝通，而是反向地希望他國來了解、理解自己。²⁹

是以公眾外交的效益雖可能外溢至本國民眾、世界各國公眾，但其接受客體仍以目標對象的他國公眾為主。

三、新公眾外交的操作方式

與其他外交手段相比，公眾外交的操作方式較為間接，廣義來說，公眾外交進行的方法為與他國間的「瞭解、溝通、對話」，這尚包含幾項意義：

（一）雙向、平等、持續的互動

提出軟權力概念的哈佛大學教授奈伊 Joseph Nye 曾說：有效的公眾外交政策像是一條包含聆聽以及談話的雙向道路，軟權力則建立在其共享的價值觀之上，這就是為什麼實際交流往往比單純的廣播更為有效的原因；

³⁰ Melissen 認為新公眾外交不再只是單向地向外國民眾傳遞消息，更注重

²⁷ Cull, "Public Diplomacy: Seven Lessons for Its Future from Its Past," *Place Branding and Public Diplomacy*, p.13.

²⁸ 中國 2004 年於外交部新聞司轄下設「公共外交處」，為中國唯一公眾外交專職機構，然該處主要目標對象為國內民眾，並非國際社會、他國民眾，又層級不高，難以有所作為，而後雖為更有效推動公眾外交，於 2010 年將「公共外交處」提升為「公共外交辦公室」。

²⁹ 蔡東杰，《當代中國外交政策》（台北：五南圖書，2014），頁 288-289。

³⁰ Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in the World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p.111.

與媒體的「協調」及和外國公眾的「直接對話」；³¹ Cull 也表示新公眾外交的首要任務為「關係的建立」，不再強調國家對外國公眾上至下的關係，而是由國家促進兩國公眾間有效溝通的「平行關係」。³² 故新公眾外交著重雙向、平等的互動，不可單方面以本國的思維去思考他國的作為，不可單方面灌輸他國某項特定政策。

Cull 更指出大部分國家在執行公眾外交時，首先想到的往往是要怎麼去「說」，但其實成功的公眾外交需要由「聆聽」開始，有系統得收集和分析外國公眾的意見。³³ Leonard 也說明，真正成功的公眾外交並不是以慷慨激昂的語調或感覺去宣傳，而應該透過實際行動、符號、文字或專心聆聽去進行對話，甚至要做會聽到不想聽之內容的準備。³⁴ 接著須注重他國公眾意見，再進行公眾外交的調整修改；同時應瞭解各國的文化、價值觀，縱使是同一內容的外交政策宣傳，對應不同的國家，也可能選擇不同的行為手段。³⁵ 以做到真正雙向、平等的互動。

既然新公眾外交越來越重視關係的建立，則其需有持續性。美國前公眾外交與公共事務副國務 Karen Hughes 認為公眾外交的前提是必須先了解他人，進而影響他國的國家政策與價值觀。³⁶ 然價值觀的影響並非短時間能達成的，須有一定時間的持續作為。故 Nye 將公眾外交的具體實踐分為日常溝通、戰略溝通及長期發展關係等三個層次。³⁷

³¹ Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, pp.11-16.

³² Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past*, pp.12-14.

³³ Cull, "Public Diplomacy: Seven Lessons for Its Future from Its Past," *Place Branding and Public Diplomacy*, pp.11-17.

³⁴ Leonard, *Public Diplomacy*, p.46.

³⁵ G. R. Berridge and Lorna Lloyd, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), p.305; J. Michael Waller, *The Public Diplomacy Reader* (Washington, D.C.: The Institute of World Politics Press, 2007), p.37; Hans Tuch, *Communicating with the World : U.S. Public Diplomacy Overseas* (New York: St. Martin's Press, 1990), p.8.

³⁶ J. Michael Waller, *The Public Diplomacy Reader*, p.37.

³⁷ Joseph Nye, "The New Public Diplomacy," *Project Syndicate*, February 10, 2010,

（二）軟性、多元、具操作性的行為手段

Nye 指出公眾外交是一國軟實力的展現，傾向以文化、政治價值觀（或意識形態）與外交政策來產生吸引力；³⁸ 並指出新公眾外交不再局限於訊息傳遞、宣傳活動等行為手段，大量彈性地應用網路、直接與外國公眾接觸亦是其特色。³⁹ Cull 也指出新公眾外交的行為手段不僅軟性，也更趨多元：其使用方式日漸更新，並更注重即時性與全球性，一方面透過網絡傳播理論與網際網路的運用，使公眾外交更到位宣傳；一方面引進市場行銷概念，創立並強調軟性國力與國家、地方品牌。⁴⁰

公眾外交雖是政策的一種，但往往依附其他實質政策而存在，成為國家政策與外國公眾間的媒介或工具。在內容及操作方式上，其同時與多項學科領域有密切關係。⁴¹ 又新公眾外交與公共事務越發難以分割，新的通訊技術也模糊國內和國際新聞的區隔，⁴² 使公眾外交與實質政策的結合也更多元。Eytan Gilboa 指出除傳統軍事、經濟力量，國家或領導人的形象（Image）、價值（Value）、對資訊流通（Information Flow）的控制亦成為決定國際社會地位的另類權力，政府、非政府部門透過公共關係、資訊管理、品牌化（Branding）及電子形象（E-image）策略等「軟性力量」全面參與政治，企圖影響本國或他國政策，故公共事務（對國內民眾）與公眾外交（對國際公眾）有結合的必要，生成「外交政策國內化」及「國內議題外交化」的觀念。⁴³ 綜上，公眾外交有軟性、多元、具操作性等特性。

<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-new-public-diplomacy>

³⁸ Nye, *Soft Power: The Means to Success in the World Politics*, pp.31-32.

³⁹ Nye, "The New Public Diplomacy," *Project Syndicate – The World's Opinion Page*.

⁴⁰ Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past*, pp.12-14.

⁴¹ Eytan Gilboa, "Searching for a Theory of Public Diplomacy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.616, No.55 (2008), p.74.

⁴² Cull, *Public Diplomacy: Lessons from the Past*, pp.12-14.

⁴³ Eytan Gilboa, "Public Diplomacy: The Missing Component in Israel's Foreign Policy," *Israel Affairs*, Vol. 12, No. 4 (2006), pp.718; Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, pp.11-16.

四、新公眾外交欲達成效果

新公眾外交的效果除傳統對他國公眾由初步的「了解」，藉由公眾外交政策使他國公眾「認識」本國政策、價值觀，以達到「有效溝通」，⁴⁴ 進而取得他國公眾「支持」本國立場，甚至仿造、效法，⁴⁵ 至藉由該些外國公眾以民意政治力量來「影響」其母國對公眾外交實施國的外交政策制定，促使兩國想法更趨近，最終促成實施國「國家利益之實現」。⁴⁶ 當然，並非所有公眾外交行為皆欲依序達成前揭短、中、長期目標，也不見得要他國以實際的作為來回應，有時也可能僅單純尋求他國對自身的了解。⁴⁷ 此外，成功的公眾外交有助於建構國家形象，提升國家軟權力，進而更利於向國內外推動公共政策；且其有外溢現象，能同時影響本國民眾，促成人民對人民的公眾外交實現；甚至如卡爾所言，新公眾外交若能將議題設定不侷限於本國事務或國家形象之上，將有解決各種全球性問題的潛力，⁴⁸ 同時可藉此提升國家形象，增加國際話語權。

參、地方創生與新公眾外交之關聯

「地方創生」旨在振興地方發展，以解決勞動人口減少、人口過度集

⁴⁴ Leonard, *Public Diplomacy*, pp.46-48; J. Michael Waller, *The Public Diplomacy Reader* (Washington, D.C.: The Institute of World Politics Press, 2007), p.37.

⁴⁵ G. R. Berridge and Lorna Lloyd, *The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy*, p.305.

⁴⁶ 有許多學者皆認為公眾外交欲達成效果即影響他國外交政策，如：最早提出公眾外交概念的古利恩(Edmund Gullion)教授、提出軟權力概念的奈伊(Joseph Nye)教授、艾倫·漢里森(Alan K. Henrikson)教授…等；而最早施行公眾外交的美國政府也在其相關文書上不斷強調公眾外交的目的是為了實現國家利益，如：美國國務院、美國新聞署、美國國家審計總署都有相關敘述。

⁴⁷ Tuch, *Communicating with the World : U.S. Public Diplomacy Overseas* (New York: St. Martin's Press, 1990), p.8.

⁴⁸ Cull, "Public Diplomacy: Seven Lessons for Its Future from Its Past," *Place Branding and Public Diplomacy*, pp.14-16.

中東京、地方經濟面臨發展困境等 3 項問題。⁴⁹ 野村綜合研究所 (Nomura Research Institute, NRI) 主席研究員神尾文彥 (Bunmei Kamio) 與高階專員松林一裕 (Kazuhiro Matsubaya) 指出, 2030 年日本地方可能因人口減少、少子高齡化陷入經濟負面循環, 而造成更多嚴重的問題。⁵⁰ 日本前總務大臣增田寬也 (Masuda Hiroya) 更提出「地方消滅論」, 認為日本在 2040 年前將有 896 個鄉鎮市會消失。⁵¹

以「地方創生」作為解決前述問題的對策, 安倍政府展開一連串的推動: 2014 年進行國家版政策整合的戰略擬定, 如: 訂定「町・人才・工作創生綜合戰略」(まち・ひと・しごと創生総合戰略, 簡稱「地方創生戰略」), 設地方創生交付金 (包含加速化交付金、推進交付金、據點整備交付金等) 政策, 要求訂立關鍵績效指標 (KPI), 並以「PDCA」(Plan—Do—Check—Act) 績效管理循環來執行與驗證; 2015 年推進至地方版的整合戰略擬定, 整備地方體制; 2016 年則開啟地方創生的全面運作, 優先考量地方經濟振興, 彈性地對應地方所提出的自訂計畫, 並創設「情報資源、人才資源、財政資源」等 3 支箭, 作為地方創生支持系統, 協助地方更有效執行地方創生計畫; 2017 年為地方創生戰略的中間年,⁵² 採取更多加速發展的新措施, 如: 活用地方閒置空間、設置中央省廳的衛星辦公室等, 同時對 KPI 進行驗證; 2018 年依生命歷程關注「人」與「工作」之關係, 創造地方建立「工作」吸引「人」、「人」吸引「工作」的良好循環, 促進地方活化; 2019 年除檢視第 1 期地方創生戰略的成效及增加具吸引力的地方建設, 也開始規劃 2020 年至 2024 年的第 2 期地方創生戰略。⁵³

⁴⁹ 內閣府特命担当大臣(地方創生)山本幸三,〈地方創生及び地方分権改革の推進について(平成 28 年 10 月 27 日)〉, <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/h28/dai2/siryou3.pdf>。

⁵⁰ 神尾文彥、松林一裕著, 王榆琮譯,《地方創生 2.0: 以「地方經濟樞紐」及「廣域都市圈」重現地方繁榮》(台北: 時報文化, 2018 年), 頁 20-21。

⁵¹ 木下齊著, 張佩瑩譯,《地方創生: 觀光、特產、地方品牌的二十八則生存智慧》(新北市: 遠足文化, 2018 年), 頁 2。

⁵² 第 1 期地方創生戰略為 2015 年至 2019 年之 5 年期計畫。

⁵³ 山本幸三,〈地方創生及び地方分権改革の推進について(平成 28 年 10 月 2

簡單來說，地方創生戰略即中央政府非用上對下的關係限制或命令地方政府，而是依地方需求給予彈性運作空間，並提供地方政府支持，以協助者的角色，幫助地方運用其地方特有資源，活化、振興地方經濟，以解決鄉村人口外流、老年化、勞動力不足、經濟困頓、城鄉差距過大等問題。然而，地方人口回流工作、留下青年人口或地方人口增加並不代表必然能振興地方經濟，地方居民在地方的消費品項、消費額度也有一定的範疇。

日本地方創生業界代表人物木下齊（Kinoshita Hitoshi）指出，地方創生計畫並不必然成功，要成功也不必然如想像中容易，須從 5 個觀點整理地方結構問題，多方思慮，才能創造成功的活化個案，該觀點包含：「事業項目的選擇」是否能活用地方資源，節省成本，同時創造地方差異特色，並提升商品、事業附加價值；「資產的運用方式」是否有效協助地方活化，創造持續、永續性價值，而非興建所謂的「蚊子館」，浪費地方創生經費；「金流的觀察」是否受限於政治面、行政面的再分配政策，而輕忽經濟面、經營面的視點，未考量地方是否有能力負擔；「組織的活用」是否仍依循計畫推動，還是僅視為例行公事，沒有深入地方創生核心，也未設撤退戰略，僅做表面工作，沒有攻、守對策用以創建有效的新局面，或未能尋求組織共識、未能自給自足等；最後，「人的定義」並非單以該地方「人的數量」即可斷定，在居住人口方面，應強化產業，留住「人才」，交流人口部分，應創造地方價值，留住「消費」。⁵⁴

日))，<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/h28/dai2/siryou3.pdf>；

梶山弘志，〈地方創生及び地方分権改革の推進について(平成 29 年 10 月 26 日)〉，

<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/h29/dai2/siryou3.pdf>；

內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、內閣府地方創生推進事務局，〈まち・ひと・しごと創生基本方針 2018(案)について：わくわく地方生活実現政策パッケージ(平成 30 年 6 月)〉，

<https://www.chisou.go.jp/sousei/meeting/souseikaigi/h30-06-06-shiryou2.pdf>；〈まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について(令和元年 6 月)〉，

<https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r01-06-21-kihonhousin2019gaiyou.pdf>。

⁵⁴ 木下齊著，張佩瑩譯，《地方創生：觀光、特產、地方品牌的二十八則生存智慧》，頁 2-27。

則地方創生的對應客體應不侷限於地方人口，還須包含非居住者，日本總務省（Ministry of Internal Affairs and Communications, MIC）將與地方產生關係的人分為「定居人口」、「關係人口」、「交流人口」3類，並指出欲解決人口集中首都圈、人口減少、高齡化等問題，最需重視的係「關係人口」，定居人口與交流人口對地方創生雖非完全無益，但提供效益較為有限，而更多樣化的「關係人口」將有望成為地方發展的擔當者，促進地方創生，以下分敘說明（可參酌圖1）：⁵⁵

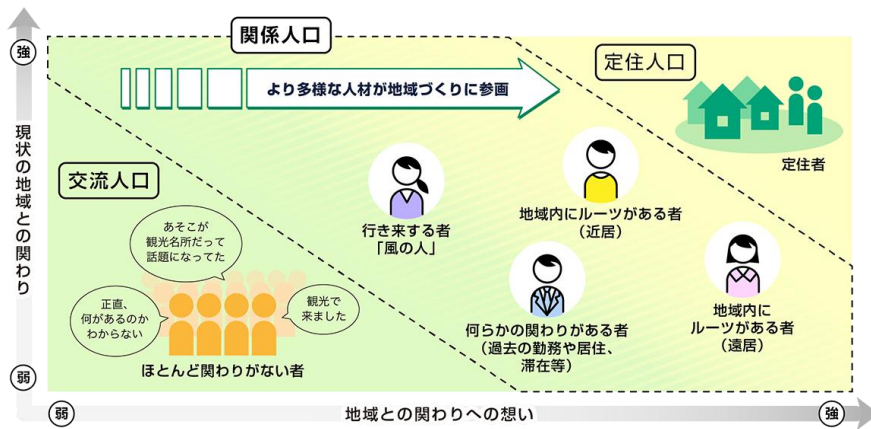
（一）定居人口：長期居住者，與地方關聯性強，且對於地方有較強的了解與期待。

（二）關係人口：與地方的關聯性及了解期待程度稍弱於定居人口，包含4種類別：

- 1.在鄰近地區居住者：其雖未居住於該地方，但會至該地方活動；
- 2.在較遠地區居住者：其雖未居住於該地方，但該地方仍於其活動範圍內；
- 3.來去自如的「風之人」：相對於久住地方的在地人，其為地方帶來新思維，如協助地方進行活化創生的專案管理人、顧問等。
- 4.曾與地方有過關係者：與地方有情感、記憶上鏈結的人，如過去曾住過該地方、曾至該地方工作、曾滯留該地方的人（如：遊學生、深度旅遊遊客）。

（三）交流人口：無論與地方關聯性及對地方的了解、期待程度皆較弱，如：對該地方完全不了解的人、談論該地方觀光景點的人、僅單次（趟）去該地方觀光的人。

⁵⁵ 日本總務省，〈「關係人口」とは？〉，
<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>。



圖一：與地方關聯的人口類型

資料來源：日本總務省，〈「關係人口」とは？〉，
<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>。

則雖說地方創生在「人」的層面強調質大於量，但量的增加也不能完全忽視；又無論為何種人口類型，其是否對地方有所助益，並不能以國籍認定，而須視其能為地方帶來多少價值。換言之，地方政府若希望招攬更多人口，則須對內以公共政策推行，對外借助公眾外交吸引外國民眾；又若更進一步欲招攬能帶來助益的人才，則對內須建置完善的地方創生戰略計畫，對外則善用公眾外交操作技巧與前述地方創生戰略計畫做政策連結。讓觀光客願意回流，更深入了解地方，從交流人口轉變為關係人口；讓關係人口願意移住此地，成為定居人口。甚至可將相關策略與更高位階的世界利益結合，利用新公眾外交的外溢效果，使地方有更廣大的觸及範圍。

實際上，第 2 期地方創生戰略也意識到外國公眾的重要性，在原有架構上增加兩項橫向目標，其中一項為「促進多元化人才的積極參與」，對應到地方創生四項基本目標，第 2 期地方創生戰略提出 6 點新視角，除「培育與活用人才」，在「打造每人都能發揮所長之社區」該點中，明示列入「外國人」，並提出「外國人才活躍參與及共生社會的對應支持制度」，內容包含：新居留資格的創設；支持地方政府實踐多元文化共生社會；發掘

與聯繫親日外國人才，並促進其與地方政府的順暢對接；或促進外國留學生留日創業的順利進行等。⁵⁶ 此些對策無疑希望能創建更多親日的關係人口，並使其留日創造效益。

然從 2019 年底受新型冠狀病毒（Covid-19）影響，全球往來產生新的模式，對外國人的公眾外交與地方創生戰略看似相對停滯，但實際上也帶來新轉機：其一，去都市化，因 Covid-19 使公眾產生對人際聚集交流的恐懼，故無論國內、外公眾皆開始看向人口較不密集、較為空曠的鄉村地區，小眾目的地旅遊興起；其二，社群網路服務（Social Networking Service, SNS）的影響力，Covid-19 使數位科技的發展與使用更往前推進，除遠距會議、遠距辦公等方式讓跨國合作得以繼續維持，對一般公眾而言，除能藉 SNS 傳遞傳統軟權力項目（如：美味和食、地元文化、動漫聖地等）之地方吸引力，發送限定秘境也成為吸引外國公眾到訪的契機。故曾獲取地方創生相關獎項的鈴木信吾（Suzuki Shingo）即指出地方創生的新議題應是「國際化」，⁵⁷ 而這不僅提示地方創生未來可發展的方向，也說明除關係人口的經營外，如何運用疫後帶來的新契機，將地方吸引力傳遞予外國公眾，並使其由交流人口進一步成為關係人口至關重要。

此外，地方創生戰略也與前言所述的成長戰略四大重要關鍵議題有密切關聯：「投資的促進」方面，國家戰略特區能結合地方創生使之進一步發展；⁵⁸ 地方發展能提供企業更多選擇，降低商業障礙；創新概念更是地方創生的重要要素。「人才的活躍強化」方面，地方創生重視人的生命歷程，強調人與工作間的關係，不僅協助青年創造、選擇自己喜歡的工作，甚可將其推向世界舞台；讓女性能在自己熟悉的環境與家庭生活調配下於職

⁵⁶ 內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、內閣府地方創生推進事務局，〈まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について(令和元年 6 月)〉。

⁵⁷ 鈴木信吾，《日本一わかりやすい地方創生の教科書—全く新しい 45 の新手法 & 新常識》（東京：東洋經濟新報社，2024 年），頁 26-29、212-267。

⁵⁸ 日本首相官邸，〈国家戰略特區を使った 地方創生〉，
http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/toc_tihouseusei.pdf。

場發光發熱；也期望能吸引更多外國人才走入地方。「新市場的創造」方面，地方創生可協助農業型鄉村創造更大規模、更自由的農業型態；所獲取的收益也能回饋地方，正向面對高齡化問題，建立讓世界驚嘆的健康長壽社會。「世界經濟的進一步融合」方面，地方創生讓各地方找尋、強化自己特有文化與特色，結合酷日本（Cool Japan!）策略，發揚日本文化軟實力，以吸引更多觀光客遊日並散落更多鄉鎮，讓城鄉都能賺到觀光財。是以地方創生背後所隱含的實質政策主體與國家利益正是經濟利益。

綜上所述，地方創生實際包含對內的公共政策與對外的公眾外交執行，且其背後隱含經濟目標；若以公眾外交角度出發，地方創生正是新公眾外交的實踐。

肆、新公眾外交在地方創生戰略上的運作

「地方創生」雖看似為一個對內公共政策，但筆者認為其有效成功必然須連結新公眾外交，否則可能生成排擠效應，也可能無法全然有效改變欲解決問題（如：國內 A 地方民眾舉家移居 B 地方，則 A 地方人口縮減，亦未減少首都圈壓力；又 A 地方可能流失重要人才，但其不見得為 B 地方所需；故最糟的狀況可能 A、B 兩地皆無法改變經濟困境，甚至衍生其他問題）。此外，地方創生的成功往往為需多面向、多條件交織考量的複雜網絡，因此在中央政府各部會政策中，皆可看到地方創生的存在。地方政府在進行相關提案時，即須全盤了解地方需求，懂得有哪些資源可使用、需要用，又中央部會可協助其作資源的整合，才能使地方創生更具成效與效率地發揮作用。而日本運用其「新公眾外交」獨特的發展形式與特色在地方創生戰略上將能有效加速其推動，在眾多特性與案例中，茲挑選幾項說明：

一、善用文化資源與符號意象

木下齊曾指出，地方的活化原本就不是「去做每個地方都在做的事」，而是「做其他地方沒有、只有自己地方能做的事」，⁵⁹ 故在進行地方創生前，須先徹查地方擁有的特定文化與資源，選定項目並善用文化優勢及符號意象向他人宣揚地方，唯仍須考量其實質效益與地方能力所及等現實問題。⁶⁰

文化係公眾外交的主要內涵之一，為國家軟權力的展現。⁶¹ 日本具豐富的傳統文化與流行文化資產，並依此形成「酷日本」戰略。日本 PHP 綜合研究院主任研究員金子將史說明：「酷日本」是傳統與現代並存、自然與環境調和的文化與社會模式，是強調娛樂、美學、健康與幸福的新日本樣式，而以各項流行文化展現出來。⁶² 其中最具特色的即為「動漫」，運用「可愛」的文化特性創造「萌經濟」，也衍生出設置「地方吉祥物」的風潮。

日本地方吉祥物常將各地文化特色以符號意象展現出來，最廣為人知的為熊本縣的「くまモン」(Kumamon, 台灣稱「熊本熊」)，其不僅運用縣名的「熊」字及地標「熊本城」(Kumamoto Castle) 的「黑」形塑出「黑熊」的形象與姓名，更重要的是其為地方帶來極高成效，除帶動地方產業，提升熊本知名度，更為熊本縣帶來大量經濟效益，2023 年熊本熊周邊商品的銷售額度高達 1,664.89 億日圓(約 349.6 億台幣)，創下歷史紀錄，從 2011 年至 2023 年之累計銷售額更達 1.4569 兆日圓(約 3,065 億台幣)；⁶³ 另一方面，熊本熊也成為熊本縣前知事蒲島郁夫(Kabashima Ikuo) 認知讓

⁵⁹ 木下齊，前引註，頁 22。

⁶⁰ 同前註，頁 23-81。

⁶¹ Nye, *Soft Power: The Means to Success in the World Politics*, pp.31-32.

⁶² 金子將史，〈国家ブランディングと日本の課題〉，《PHP Policy Review》，第 3 卷，第 16 期(2009 年)，頁 7。

⁶³ 陳麗珠編，〈行走的印鈔機！日本熊本熊去年大賺 349 億創紀錄〉，《自由財經》，2024 年 4 月 5 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4631598>。

縣民「幸福總量最大化」的存在，不僅帶來經濟上的豐足（Economy），也使縣民開始對家鄉引以為傲（Pride），並藉由參與活動的安排帶給縣民安心安全感（Security）與希望（Hope）。⁶⁴

除地方吉祥物外，也可藉由交流活動來進行公眾外交並以地方文化符碼宣傳地方，如：「2024 台灣燈會」首創國際友誼主展區，日本多個地方參展，除呈現地方吉祥物，還能從展示花燈中窺探各地文化特色，像北海道札幌市即以知名地標「札幌時計台」、日本三大拉麵之一的「札幌拉麵」、代表活動「札幌雪祭」等來宣傳；⁶⁵ 又或 2025 年「府城普濟燈會」藉由民間單位與公眾協助，與台南友好城市－青森市合作，將日本東北三大祭典之一、重要無形民俗文化財之「青森睡魔祭」在台展現，⁶⁶ 不僅藉多元的公眾外交發動主體加深兩國與地方的交流，青森市也以睡魔的文化資源與符號意象來吸引台灣民眾至青森市觀光。

二、重視包裝、行銷、媒體混合

日本擅長以優美包裝、創意設計、媒體混合、多元行銷等手段吸引外國公眾購買日本商品，甚至將之做為分送親友的伴手禮或交流時分享的話題，此舉能使日本地方讓更多外國公眾知悉。地方創生販售地方特色產品，常在徹查後輔以包裝、行銷、媒體混合方式使其與眾不同，但實際上會面臨一些困境，因日本多數地方希望品牌化的產品多是農林魚肉類商品或觀光資源，容易與日本其他地方有相似性，故木下齊說需「擁有一定知

⁶⁴ 蒲島郁夫將縣民幸福公式設為： $Y(\text{幸福量})=f(E、P、S、H)$ 。蒲島郁夫著，蘇曄婷、江裕真譯，《我是熊本熊的上司！》（新北市：野人文化，2014 年），頁 223-227。

⁶⁵ 交通部觀光署，〈台灣燈會首創國際友誼主展區 異國文化綻光芒·浪漫拍照樂打卡〉，<https://admin.taiwan.net.tw/News/NewsTravel?a=35&id=30431&q=%E7%87%88%E6%9C%83&p=2>。

⁶⁶ 臺南市政府，〈青森睡魔燈籠來台展出〉，https://www.tainan.gov.tw/News_Content.aspx?n=13371&s=8716533#；萬于甄，〈日本青森睡魔燈籠台南展出 紅白雙蛇共賀慶新年〉，《聯合報》，2025 年 1 月 26 日，<https://udn.com/news/story/7326/8515696>。

名度的地方」加「具特徵性的商品」才能有效創造「地方品牌」。⁶⁷ 如：神戶牛、長崎蛋糕、鳥取砂丘等。

實際上地方品牌並非任一商品冠上地方稱號、宣傳文字、稍有設計的 Logo、製作大型海報與網站、在都市進行宣傳等方式即能成功銷售。⁶⁸ 若無前述兩項要件，又區分為幾種情形：較有行銷能力的地方，不見得一定要冠以地方品牌，或許能加強行銷手法，運用創意銷售，例如：熊本熊曾發生「腮紅遺失事件」，在請公眾協尋後即將番茄、草莓、生馬肉、紅牛、鯛魚等紅色的熊本特產壓在臉頰上，實際上這正是一宣傳熊本特產的行銷企劃，輔以「紅色的縣！好吃的縣！盡在熊本！」的宣傳口號，讓人無法忘記熊本山珍海味中的紅色特產，也藉由熊本熊「吃到兩頰鼓起來，以致腮紅掉下來」象徵熊本特產是人間美味。⁶⁹ 故地方創生的成功，有時需要有將商品與地方連結的說故事能力；若屬地方行銷效益較差或商品不適合刻意做成地方品牌的情況，則應試著提升品牌價值，如：在大家不賣的時候賣、配合店家特定要求生產販售、⁷⁰ 產銷限定商品等，運用行銷包裝手段來銷售地方商品。

又隨數位時代來臨，加上疫後改變公眾資訊取得的習慣，除各地方政府或相關組織會自行設置提供資訊或宣傳觀光的網站、影音平台、社群媒體等，一般公眾也能透過 SNS 進行公眾外交，且其效益是相互交乘的：地方公眾以當地人角度向外國公眾傳遞當地特有文化、景色、祭典、美食、秘境等，吸引外國公眾至該地遊玩甚至居住，不只創造經濟效益，也能增添關係人口；國外公眾同樣能透過 SNS 將其所見所聞推介紹給其他外國公眾，使之認識地方、造訪地方、與地方交流，形成更多的公眾外交互動，同時，該些外國公眾的想法亦能提供地方另一種視角與反饋，不僅能用以調

⁶⁷ 木下齊，前引註，頁 45。

⁶⁸ 同前註，頁 46。

⁶⁹ 蒲島郁夫，前引註，頁 89-91。

⁷⁰ 木下齊，前引註，頁 47-49

整地方創生政策，也能作為吸引本國其他地方公眾的參考。⁷¹

三、直接與外國公眾對話與創造連結

除至海外舉辦博覽會或相關活動，日本也善用公眾外交操作模式，吸引外國公眾深入地方，與之直接對話並創造連結，成功將外國公眾由交流人口轉化為關係人口，舉例如下：

（一）北海道東川町的股東制度與特別居民證

北海道東川町除自命為「攝影之町」(「写真の町」)，表示能將「自然」與「人」、「人」與「文化」、「人」與「人」間相遇的感動留存下來，並將那深刻印象從東川町出發分享至全世界，藉由攝影進行國際交流，⁷² 及有唯一以大雪山湧泉培育的「東川米」和其他極具特色的地方特產外，⁷³ 更特別的是「東川町股東制度」與「東川町特別居民證」，只要是東川町以外的居民，無論為本國人、外國人皆可申請成為東川町股東，持有股東證能投資（購買）東川町特產，或在其他消費獲取優惠，且還有望成為未居住在東川町的東川町民而被授予「東川町特別居民證」，⁷⁴ 以此創造關係人口。

（二）岡山縣「桃太郎的故鄉：日本岡山旅遊計畫暨攝影比賽」

日本岡山縣產業勞動部觀光課為推廣地方觀光，與台灣企業合作，舉辦「桃太郎的故鄉：日本岡山旅遊計畫暨攝影比賽」，限定台灣民眾參加，經上傳「旅遊計畫」（內容須包含主辦單位指定景點與自選景點）後，由主辦單位選出限定人數之參賽者，免費招待至日本岡山縣，進行 4 天 3 夜的拍攝旅遊，回國上傳照片後，再選出前 3 名頒發獎狀與獎金。岡山縣以此

⁷¹ 鈴木信吾，前引註，頁 212-267。

⁷² 〈写真の町宣言〉，

<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/town-of-photograph/declaration.php>；

〈LENS 北海道東川町 mini 情報誌〉，

<http://www.welcome-higashikawa.jp/wp-content/uploads/2017/05/lens2016.pdf>。

⁷³ 〈LENS 北海道東川町 mini 情報誌〉。

⁷⁴ 〈株主制度とは〉，<https://town.higashikawa.hokkaido.jp/stocks/about.php>。

比賽與台灣公眾直接進行對話，希望透過台灣人的觀點，計劃旅遊行程，並用攝影的方式將岡山美景留在相片中，吸引更多台灣旅客到日本岡山縣遊玩。⁷⁵

四、有效的政策連結與支持

因應第 2 期地方創生戰略對外國公眾的重視，日本政府於 2019 年 12 月提出「地方政府引進有助於地方創生之外國人才政策」，就外國公眾與地方政府型態差異區分為 2 種視角、4 種模式，提供多種可行措施與實例：⁷⁶

（一）視角一：施行措施的外國對象類型

1. 模式 1：中、長期居住者

此模式外國對象為取得永久居留權、定期居留權、日本人配偶等中、長期居住者。以生活支援為重點措施，旨在幫助其理解並感受居住的舒適度，從而提升對地方的喜愛；且提高外國人與當地居民間的相互理解；同時舉辦外國人能共同參與的社區活動，並發掘外國人領袖，以積極促進地方活化。例如：廣島縣安藝高田市的「多文化共生協調員制度」；或是福井縣越前市舉辦以發現外國領導人為目的之活動。

2. 模式 2：限定期間居住者

此模式外國對象為至日本當地技能實習、留學等限定期間居住者。以在短時間內使其理解和體驗地方魅力為主要措施，在其最終會回國的前提下，提高居住期間的滿意度，使之成為未來會再訪該地旅遊或藉由特定技能申請居留資格的關係人口；另可透過其向其母國的其他外國公眾闡述地方魅力，吸引更多外國公眾至該地觀光；此外協助技能實習生能充分發揮

⁷⁵ 此活動由 2015 年起至 2019 年共舉辦 5 屆，後因疫情停辦。內容可參考：〈桃太郎的故鄉：日本岡山旅遊計畫暨攝影比賽〉，

<https://contest.bhuntr.com/tw/okayamaphoto-2019/details>。

⁷⁶ 內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，〈地方創生に資する地方公共団体の外国人受入関連施策等について〉，2019 年 12 月，

https://www.chisou.go.jp/sousei/about/gaikokujinzai/pdf/r1_gaikokujinzai_ukeire.pdf。

實力也同時對當地企業有益。如：大分縣豐後高田市善用閒置空間設置跨國技能實習生的集體住宅，協助各國實習生相互交流，並將之作為與日本當地居民的交流基地；或是北海道紋別市設國際交流沙龍，舉辦災害應對、市內產業訪查、觀光體驗等實地考察活動。

（二）視角二：地方政府對外國人之政策

1. 模式 3：現狀對應型

此模式之外國公眾屬自然增加，當擁有外國定居居民時，地方政府以使外國人了解當地規則及營造當地居民對外國人理解的氛圍為其重點措施。則創造外國人了解當地的機會、建立傳遞外國人背景資訊的系統是有效策略；此外，發掘並任命久居的外國人擔任社區領袖，其不僅能成為協助社區傳遞訊息的管道，也能作為其他外國人的顧問及與當地居民之間的潤滑劑。如：福井縣越前市在制定多元文化共生促進計畫的同時，也設立外國人參與會議機制，直接聽取外國人的政策需求並收集資訊，同時使外國居民間相互了解並形成社群，另由當地多單位設置產官學合作之「越前市多元文化共生推進事業研究會」，研議多元文化共生問題，並提供一套多方參與的支持體系；或愛知縣西尾市藉辦理日語課程使外國居民能更融入社區並提高工作效率。

2. 模式 4：居住促進型

此模式之地方政府以積極吸引外國公眾到訪地方，並鼓勵其定居、久居為目標，故讓外國人了解當地魅力至關重要，則創造讓外國公眾認識當地的機會及建立接待外國人的系統為其有效措施。透過 SNS 的建立使外國人在到達日本前即了解該地的宜居程度、支援制度、企業待遇等情報；在居住後，認識、體驗日本的各種支持系統，且積極向其母國其他公眾傳遞相關訊息；或與特定國家、大學之相關機構合作也是可行方式；又地方政府提供外國人工作領域的相關支援，可補足小規模企業對外國人在招收方

法或必要支持的了解不足，進而改善外國人的工作環境，並使地方政府受到外國公眾的高度評價，一舉數得。如：北海道紋別市設置「國際化推進員」，協助國際交流相關事務推行，並成為外國公眾與當地政府、當地居民、當地企業間的橋樑；或岡山縣美作市與外國大學簽署相互合作協定，並相互交流。

伍、結論

綜上所述，日本地方創生戰略雖看似為一對內政策，但其實際上亦藉由公眾外交的具操作性而為新公眾外交的實踐。從新公眾外交概念來看，因應地方條件與需求的差異，其發動主體、操作方式與欲達成效果皆更顯多元，也更符合地方創生所需要的彈性。在發動主體上，除地方政府，相關非政府組織與地方居民也具重要角色；而操作方式與欲達成效果會隨各地實際情況與政策考量有所不同，但都以外國人能更易接受、理解的實質互動與溝通為目標；又雖其效果可能外溢至本國或世界各國其他公眾，但唯一不變的是，接受客體皆為目標對象之外國公眾。

外國公眾做為地方創生的角色之一，其不僅是參與者，也可能是使創生成功的關鍵人物，故不論國籍，而以其與地方的關係做更細的劃分與應對，將能使地方創生戰略更具效益。如何發散地方吸引力使外國公眾認識並成為交流人口？如何使交流人口願意在地方消費、對地方留下深刻良好的印象，並進一步成為關係人口，甚是成為協助地方創生的風之人？如何使關係人口願意根留地方成為定居人口，及成為定居人口後如何維繫其與地方的關係？又如何將地方資源與相關策略整合？在在成為地方創生的重要課題。而善用文化資源與符號意象；重視包裝、行銷、媒體混合；直接與外國公眾對話與創造連結；有效的政策連結與支持為日本新公眾外交在地方創生戰略運作上的重要特色。

由日本地方創生戰略可得知：公共政策與公眾外交間相輔相成，故政

府在做政策、戰略考量時應全盤思索，而非從單一角度出發。此外，難以驗證成效係公眾外交一直以來最為困擾的問題，然若新公眾外交與公共政策連結之後，或許可找到部分相對具體的評量標準（如：加總外國人移居人數作為公眾外交成效評定標準之一），此為未來研究可再思考之處。台灣與日本在社會問題上具相似性，日本地方創生案例的成敗將是重要參考，我國可仿效成功案例的關鍵要素，並從失敗案例中學習，避免犯下相同錯誤。

責任編輯：張芸瑄

