

# 日本地方創生中的地域共生社會： 市民經濟與公民經濟的論辯\*

黃志隆\*\*

義守大學公共政策與管理學系副教授

本文試圖透過對福利國家體制重構的批判，以及市民經濟和公民經濟理念型的建構，分析日本地方創生與地域共生社會政策與制度發展的脈絡。藉由市民經濟和公民經濟的理念型對照，政策與研究文獻整理，以及官方實證資料分析，我們得以理解日本在私有財產制下，以市場機制為核心的就業與志願參與形式，有限民主參與機制的建立，以及市民經濟的特性。而本文亦藉由公民經濟理念，檢視其未來發展的挑戰，包括了以社區認同為中心之多樣性財產擁有形式、以社區認同為基礎的交換機制、就業和志願參與並重的工作價值肯認，以及社區共同事務參與的權力。

關鍵字：日本、地方創生、地域共生社會、市民經濟、公民經濟

---

\* 本文為科技部計畫「台日地方創生與社區整體照顧體系的比較：就業和照顧的承認制度分析」（計畫編號：MOST 109-2410-H-214-003-）的部分研究成果，作者感謝三位匿名審查人在審稿過程中的指正與建議。

\*\* E-mail: huangcl@isu.edu.tw

收稿日期：108年9月2日；接受刊登日期：109年4月23日

## 壹、前言

自日本自民黨黨魁安倍晉三於 2012 年第二次取得執政權以來，如何振興日本長期以來低迷的經濟景氣，同時因應少子化與人口老化現象所帶來的社會結構轉型，成了其擔任內閣總理大臣首要面對的挑戰。若按照人口減少趨勢，在現狀不變的情況下，總人口預計將由 2010 年的 1,280,060,000 人，劇減至 2060 年的 86,470,000 人。年輕人口群由地方往三大都市圈（東京、大阪、名古屋）集中的現象，一方面造成地方的人口流出與低出生率，另一方面亦在工作競爭環境的影響下，形成都市的超低出生率（增田寬也，2019）。而日本政府於 2015 年提出的「地方創生」政策，其目的即在避免人口減少可能產生的「地方消滅」，以及「東京一極化」等現象；另一方面，該政策亦希望透過地方自主性地對相關產業發展方案的提出，藉以振興地方經濟，吸引人口移住，以達區域平衡（內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2015）。而除了地方創生政策外，日本政府同時亦針對現有以兒童與老年照顧為主的相關措施，於 2016 年提出「地域共生社會」政策。該政策試圖在結合地方創生政策的前提下，透過地方政府、住民自治團體，以及營利或非營利組織的合作，結合正式與非正式照顧，提供在地居民相關之照顧服務，以減少家庭因就業而產生之少子化與人口老化、待機兒童、照顧離職、孤獨死等社會問題。

地方創生政策直接地涉及了區域人口平衡的目標，而地域共生社會則是與地方社區居民的福利需要滿足有關，兩者均致力於地區人口總量目標的維繫。然而在日本既有文獻的討論中，大多是在平衡地區人口的策略（如：增田寬也，2014；小田切德美，2014），或是照顧需要的相關制度脈絡下進行分析（如：筒井孝子，2012；落合惠美子，2015）。但對於這兩者之間可能產生的工作和照顧連結關係，則較少進行制度和政策層面意義的討論。對日本而言，在少子女化和人口老化的趨勢下，地方就業機會的創造固然對人口回流有其意義；但地方照顧需要基本機能的維繫，是透過何種機制與就業機會的創造來進行連結，從而滿足家庭和個人基本需要，以降低市場所帶來的

社會階層化後果，則另有其重要的涵義。此外，在全球化與後工業化持續進展的同時，面對過去以福利國家為中心的財政資源匱乏，以及公民權利和責任的斷裂，地方社區如何在國家重分配資源有限的結構下，透過自主性的共同參與，分散社會風險，同時培育地方社區居民自主解決生活需要的能力與責任，是近年來福利國家轉型所必須面對的課題。

而對於工作與照顧形成的照顧體制而言，以家庭為主之血緣社會與家庭主義傾向，是日本作為東亞福利體制代表最主要的特性。然而在跨越家庭與社會群體的連結上，日本社會則顯得較為冷漠與忽視（広井良典，2016: 23-25）。過去東亞福利國家的照顧體制，是在家戶為主的性別分工預設中，透過經濟成長為主、社會政策重分配手段為輔的政策工具，以作為生產與社會再生產的循環基礎。但隨著人口、產業結構，以及就業型態的變遷，上述架構在近年來的社會改革中面臨著結構性的調整。少子女化和人口老化所帶來的照顧赤字，以及照顧無償化與性別盲的議題（相馬直子、山下順子，2017），一直以來是東亞福利國家體制亟需積極面對與解決的重心。而日本地方創生與地域共生社會的政策架構，在尋求透過建立地方產業和社區整體照顧體系回應社會問題時，它在生產與社會再生產聯繫關係的理論基礎是什麼？透過由市場、財產擁有民主構成的市民經濟，以及共享資源和社區經濟構成之公民經濟的理念型建構與對話，我們試著回答該國在生產和社會再生產關係的變化，以及其所具有的理論意涵。

基於以上的研究目的，本文的問題意識如下：首先，我們擬對市民經濟與公民經濟的理論進行對話，以釐清其對生產和社會再生產連結意涵的差異。其次，我們擬在既有日本相關政策和研究文獻的基礎上，深化地方創生與地域共生社會政策中的工作—照顧關係，特別是生產與再生產的社會福利理論連結與制度涵義。最後，對於地方居民在工作和照顧議題上的決策參與，其在日本政策上的理論與實踐的內涵是什麼？我們擬透過近年來福利國家體制理論的發展、挑戰，以及反思，特別是市民經濟與公民經濟對工作與照顧的討論，分析日本上述兩政策與制度變革的涵義。

本文的章節安排如下：第壹部分是前言，我們將說明本文的研究目的和問題意識。第貳部分，本文將討論近年來社會福利理論對福利國家體制的變

革與批判，說明工作與照顧問題的核心；同時藉由市民經濟與公民經濟的理論對話，突顯本文欲討論的所有權、重分配機制、工作—照顧勞動，以及決策參與等議題。在第參部分，我們將就日本的地方創生與地域共生社會發展，以及相關的文獻評論進行整理。除釐清這兩個政策所關切的焦點外，並就其對傳統以家庭為核心的照顧體制變化進行討論。在第肆部分，本文將藉由市民經濟與公民經濟形式的研究架構，對日本地方創生與地域共生社會進行分析，同時說明其發展的限制與未來的挑戰。最後則是結論。

## 貳、市民經濟與公民經濟中的 生產和社會再生產關係

全球化與後工業轉型，以及少子化與人口老化所帶來的社會結構變遷，使得全球各民族國家面臨既有生產與再生產連結關係的制度性調整。日本提出地方創生與地域共生社會政策，目的即是在因應「縮小社會」趨勢下的全新社會結構，同時並將焦點置於地方的人口回流，以及社區整體照顧系統的建立。以下我們將透過市民經濟和公民經濟的理論性對話，嘗試將工作與照顧關係相互連結，藉以作為分析日本地方創生與地域共生政策的理論架構。

### 一、照顧勞動的互惠性：從家戶責任到社群共同責任

#### (一) 家庭化／去家庭化的討論與雙家計者照顧模式

家庭化與去家庭化的討論，係建立在福利國家結構轉型的論述基礎上。Esping-Andersen 將這樣的討論置於家戶經濟的同時，並將之與兒童照顧和老年年金保障連繫起來，形成所謂的生命歷程政策。而在 2009 年的著作《未完成的革命》(Esping-Andersen, 2009) 一書中，Esping-Andersen 試著以生命歷程政策的途徑，回應因人口結構快速變化而產生的新興社會問題。事實上，來自於出生兒童的減少、對兒童投資的不足，以及人口老化等現象，已構成了女性革命下新的不平等徵兆，以及社會極化的可能。是故，如何藉由以國家、市場，與家庭為核心的生命歷程政策，回應上述的挑戰，成了福利資本主義體制（福利國家）改革的討論焦點。

Esping-Andersen (2009: cha. 3, cha. 4, and cha. 5) 提出之生命歷程政策改革策略，主要訴諸於對兒童的投資、男性生命歷程的女性化，以及世代契約的重構。首先，男性生命歷程的女性化，指的是在後工業結構轉變中，當家戶經濟的穩定建立在雙家計承擔者模式的前提下，就業男性應積極參與家戶中的照顧服務提供，以緩解家庭在女性積極參與勞動市場後所留下來的照顧空缺。而這樣的倡議是與生命歷程的前後階段相互連結的：就後一階段而言，當國家為因應人口老化而不得不緊縮老年年金的給付時，延長就業期間，並提高就業能力，將成為保障未來退休世代所得的重要途徑；就前一階段而言，透過對兒童照顧和教育的投資，則不僅有助於提升家戶生養兒童的意願，同時亦對未來人力資本的提升有所助益。

因應後工業與人口結構轉變而提出的福利國家改革策略，基本上是以國家、市場、家庭，以及其彼此之間的互動和相互支應，作為主要的訴求對象。在既有以國家為主的社會安全制度裡，市場中的就業行為乃一般家戶獲得所得的主要途徑。是故，當傳統以女性作為主要無償照顧者的分工形式，隨著就業參與提高和後工業結構轉型而難以持續之際，原有的家內照顧不得不倚賴家戶中的男性或市場分擔，以作為分擔家庭照顧和經濟的重要來源。在此同時，福利國家亦藉由縮減年金支出和延長就業年齡，確保社會保險保費或稅收來源，強化對兒童人力資本的相關投資，以維繫未來世代就業的穩定性。而作為福利國家體制理念型的開創者，Esping-Andersen 亦藉由上述的途徑，回應福利國家長期以來忽略性別不平等的問題：透過就業參與，以及男性在照顧上的家庭或市場分擔，女性得以取得經濟自主和協商的能力，從而得以取得社會地位平等的機會。

## (二) 再生產、剝削關係，與社會解放

雙家計承擔者模式與福利國家的改革路徑，近年來受到 Nancy Fraser 提出強烈的質疑。從馬克思主義的立場出發，Fraser 從社會再生產的面向，檢視了不同時期資本主義體制中的國家、市場，與家庭間的歷史演變，其所蘊涵剝削的關係，以及社會解放的階段性目標 (Fraser, 2013: 127-129; 2016: 103-105)。不論是 19 世紀自由競爭資本主義之中，對女性與兒童勞動立法之

保障成就了中產階級女性之家庭主婦依賴現象，以及工人階級之女性因受限了的就業參與而尋求地下經濟的謀生機會；亦或是在 20 世紀國家管理資本主義之中，透過核心國家（或家庭）對邊陲國家（或家庭）的生產剝削而成就之社會法定權利，以及社會保險和社會救助的雙軌化對因照顧而未能就業之女性形成的福利依賴；還是在 21 世紀全球金融資本主義下，藉由債務和社會福利給付之削減，從而迫使女性進入低薪的照顧就業，以尋求家戶收入的穩定性，進而放棄福利國家，轉向市場尋求解放的策略，均反映了以國家或市場為主的社會解放路徑，以及其所面臨的侷限性。

Fraser 進一步藉由 Karl Polanyi 的雙向運動架構，說明了上述資本主義生產與再生產的關係，是在以市場機制為核心的同時，透過國家社會安全制度的結合，提供以家庭為主之照顧服務，以及去商品化之相關社會權利（Fraser, 2011: 140-144）。雙向運動動態性地說明了這種市場與國家社會保障之間的過程：即在以資本主義體制為主的歷史變遷中，人們一方面尋求國家對社會安全制度的建立，以避免勞動力商品化造成的社會問題；另一方面，人們亦同時藉由國家對市場自我管制的可能，以尋求解放與追求自由獨立的可能。然而這種市場鑲嵌和去鑲嵌的過程，將國家的角色侷限在與經濟的關係中，忽略了社會的重要性。Fraser 認為，Polanyi 的雙向運動架構，將社會的概念過度限制在國家與市場的關係。既有社會安全制度和社會服務的提供，是一由上而下的國家管制架構。它不僅被視為是專家的領域，同時亦脫離了公民社會的互動過程（Fraser, 2011: 146-149）。

傳統以市場為主的社會鑲嵌架構，往往存在著性別階層化和錯誤構框而形成的社會排除現象：就性別階層化而言，它指的是既有以社會保險和社會救助為主的社會安全制度，透過社會公民地位差異的方式，階層化了勞動市場中的職業與薪資別身分。就錯誤構框而言，它則是指社會成員資格的被否定，特別是對市場參與外之公民，在獲得被保障資格決策上參與的可能。Fraser 的新 Polanyi 式資本主義危機概念，促使我們重新審視再生產活動可能產生的性別階層化與錯誤構框問題。Fraser 雖未提出具體的策略，說明這種再生產剝削現象的可能解放方案，但她基於國家與公民社會的關係，則提出了不同於傳統以國家和市場為主的解決途徑。

## 二、市民經濟與公民經濟中的照顧基礎比較：<sup>1</sup>

面對雙家計承擔模式和金融資本主義所帶來的照顧危機，近年來政治經濟學提出兩種反思理論與途徑：一個是市民經濟（Civil Economy），另一個則是公民經濟（Civic Economy）。兩者均試圖就現有以社會市場經濟為主的福利國家體制，提出另一種不同於其發展的反思路徑。它一方面涉及了不同的倫理行動（Gibson-Graham, 2006），另一方面亦與對既有資本主義制度轉型的各個面向有關（Wright, 2015）。以下我們將先針對兩者在倫理行動的差異作出比較，同時並藉由財產權、交換機制、雇用，和權力分配的闡述，說明在上述兩主要分類中的子類型及其意涵。

### （一）以互惠為基礎之公民道德：從市場到財產擁有民主

市民經濟是由 Bruni 與 Zamagni（2007）兩位學者於 2007 年的著作中提出的途徑。它強調了在經濟活動之中人際關係（human relationship）的重要角色，而這是以圍繞在互惠和公民道德為核心。這種以互惠為主的道德經濟，強調了人際互動的重要性。在和傳統福利國家之社會市場經濟（Social Market Economy）比較中，Martino（2020）認為，在市場制度下，人與人之間的關係是以互益作為主要的運作基礎。它強調了人與人之間的相互合作的無條件化、非利他主義的雙向移轉，以及因雙方基於該道德互動而朝向第三方的互惠回應。這種既非利己，亦非利他的集體行動，強調的是「我們」的觀點。

首先，從倫理行動的面向來看，市民經濟強調的是市民的博愛（fraternity）與道德行動（Zamagni, 2018: 165-166）。它著重於市場經濟在成為主流經濟形態之前的歐洲傳統，特別是互惠原則（the principle of reciprocity）。該原則在仍著重於勞動分工、經濟成長，以及企業自由的同時，強調了道德情感（moral sentiment）、互惠（reciprocity），以及共善（the common good）的重要性。對市民經濟而言，自由權利的基礎係建立在國家對消極自由的保障，

---

1 照顧體制之於本文的焦點，主要即是討論傳統家庭照顧的分工形式如何從既有的福利資本主義體制中解放。而透過對市民經濟與公民經濟的討論，本文著重於家庭以外的市場或社區照顧在日本地方創生與地域共生社會中所具有的意涵。

以及個人偏好為主的選擇自由。在以市民企業為核心的市民經濟中，互惠道德是透過市民企業對相關財貨和服務的就業，以及公民對相關活動的志願參與而形成的互惠關係。市場一方面可以藉由長期互動而來的信任關係，減少交易成本，降低市場對市民在商品消費上的剝削；另一方面則可在國家對互利行為、互惠追求，以及市場行動者對共善貢獻目標的達成中，藉由市民企業和就業勞動或是志願服務參與間的互動，以形成互惠網絡。對市民經濟而言，照顧除了是家庭私領域的事務外，亦可在透過對市場購買的同時，藉由志願服務的參與，以降低照顧服務的商品化特性，從而達成互惠的目標。

對以市民社會為中心而運作之市民經濟而言，其互惠道德係建立在公私領域二分的前提下，從而分別與國家和家庭產生制度性連結：就私領域的部分而言，國家藉由對市民企業的鼓勵，以及市民企業對互利目標的追求，構成了共善的重要目標。是故，國家藉由對市民企業的互惠形式保障，以及協作機制的建立，形成在市場機制中的社會夥伴關係。而家庭則是重要的福利提供單位，以履行維繫社會再生產的重要功能（Power et al., 2018: 202）。藉由相關福利服務的提供與參與，家庭不僅得以履行照顧的責任，同時亦藉由家庭與市民企業間的相互合作與共同生產，從而得以在市民參與的基礎上，滿足照顧服務的需要。就公領域的部分而言，傳統的市民社會是以公民在公共意見的參與和形成作為主要的基礎。對國家而言，公共意見除透過政黨外，尚包括市民社會中的不同組織參與而形成。而在西方社會中，以教會和工會為主的市民結社和活動，則成為重要的公眾意見表達管道。而就家庭而言，它則是各類政治與社會參與養成的重要場域（Power et al., 2018: 201, 203）。透過家庭的社會化功能，市民得以在家庭中學習公共意見表達的技巧，同時藉由對國家形成壓力，以形成對公益事項的行動。

基於對倫理行動的差異性，市民經濟對市場的修正，最主要是反映在財產權，而這當中最重要則是財產擁有民主（Property owning democracy）的主張（White, 2012: 133-136）。和市場以個人利益極大化的交換機制不同，這種不以交易方之合作為條件、非利他主義的移轉，以及對交易第三方的互惠，強調的是市場中行動者的互助，並藉以使市場中的行動者形成一整體關係（Martino, 2020: 16-17）。而其實踐的途徑，則是透過以多重持分的組織形



式來加以達成。從財產擁有民主的觀點來看，它部分地修正了過去在市場爲主的交換機制中，資產因過度集中在少數人手中而產生的問題。財產擁有的分散持有，將有助於每個家戶與個人在階級差異化趨勢的避免、特權的放棄、遺產的分割，以及教育和自由的擴散（White, 2012: 136）。而這將有助於社群形成同伴的情感，以及合作關係的建立。但對市民經濟而言，上述觀點並不涉及對以市場爲主之交換機制的改革、雇用關係的改變，以及權力的重新分配。就交換機制而言，以貨幣爲主的市場價格體系仍是最主要的交換機制。勞動力商品化／去商品化爲主的雇用關係，以及既有國家對市場有限的管制，使得市民經濟仍停留在對市場與個人利益極大化的想像。

市民經濟近年來在歐洲是以非營利／合作事業，或是社會企業家精神之生產事業經營，作爲較具體的實踐形式（Defourny and Nyssens, 2006: 7-9）。而在既有歐洲福利國家的體制中，透過對這些組織的資源挹注，以作爲對照顧服務提供的支持（Kratzwald, 2016: 239-242）。源自於歐洲 1990 年代初對第三部門的討論，以及義大利對合作事業運動的推動，主要目的在回應國家在公共服務提供的不適當與無法滿足。故自 1990 年代中期，由歐盟支持成立的 EMES 研究網絡（EMES Research Network），除致力社會企業的研究外，亦爲歐盟日後的第三部門就業提供相關的理論與實證基礎。而英國在 2004 年時，由 Blair 政府提倡的社會企業，則強調了透過社區利益公司的法律形式，以經濟途徑來達成社會目標和永續經營。這種以第三部門之非營利或是合作事業的方式，亦或是藉由社會企業家精神強化生產活動之社會影響的途徑，成了近年來歐盟在市民經濟提倡和實踐的主要形式。

## （二）公民經濟的反思：從共有資源到社區經濟

另一照顧危機的回應途徑則是公民經濟。與市民經濟強調的互惠道德不同，公民經濟則著重於公民德性（civic virtue），以及對市場經濟的限制。首先，公民德性對自由重新予以界定，同時重構了公私領域二分的制度性預設。源自於共和主義的傳統，公民德性與責任除了反對自由主義所構思之原子化之自由和獨立的自我個人假設外（Dagger, 2006: 162），更著重於如何透過政治制度，以提供個體和集體公民對經濟與社會生活制度形式的形塑權力。它

強調了對自由的保障不僅限於消極地免於國家公權力干預的形式範疇；同時還來自於人與人互動過程中被干預者的積極認同。這種界定將自由的核心，直接指向影響個人決策自由作成所需的經濟資源，以及對共同體的責任。而傳統以自由主義為核心的私人財產制，被認為未考慮不同個人因財產擁有的差異而產生的階級差異，以及在制度脈絡下的個人自由選擇空間（Casassas and Wispelaere, 2016: 285-287）。

其次，公民經濟強調非支配的自我治理，以作為落實自由保障的實踐途徑（White, 2008）。許多滿足個人生活需要之財貨與服務生產，在以貨幣為主的市場交換機制中，往往只是個人利益的討價還價，缺乏公民參與和自我治理；另一方面，在市場中的消費者，往往亦在這些公共財的生產過程中，因缺乏參與而成為產生額外社會成本之搭便車者（Dagger, 2006: 156-161; Humphreys and Grayson, 2008: 969-978）。是故，對公民經濟而言，工作參與的意義，不僅在於獲得商品購買之能力與對生產決策的參與，更試圖控制其對社會可能產生的影響。

共有資源理論對市民經濟，在財產、交換機制、雇用，以及權力分配方面，有著明顯的差異。Elinor Ostrom（1990）透過對「公有地悲劇」（Hardin, 1968）隱喻的挑戰，論證私有財產並非是解決個人理性利益極大化之下集體不合作結果之唯一途徑。藉由對集體產權邊界的有效界定，共有資源管理規則的共同制定，以及成員參與，Ostrom 認為地區居民依然可以達到自利和互惠兼顧的目標。這種以共有資源（common pool resources）為主的治理理念，強調的是不同於依賴以私人財產為主要生產工具之一般化途徑。基於對共有產權的界定，共有資源治理中的參與者得以擺脫過去國家藉由對市場制度、私人產權的保障，以及利益極大化目標之追求，從而取得更合理的分配機會。藉由參與共同事務的運作，參與者獲得經營共同事務而獲得分配利益的權利。換言之，共有資源的主張者希望藉由該方式，擺脫自然資源因個人利益極大化而耗損殆盡的困境。然而在集體產權的討論中，共有資源仍需面對差異政治（politics of difference）的挑戰（Bodirsky, 2018: 124-125; Giuliani and Vercellone, 2019: 768-772）。該理念雖透過共有財產來解決階級政治之間的社會不平等問題，但財產權的構成侷限於物質因素，而忽略了隨之而

來的社會關係、非物質要素在產權界定的重要性，以及社會選擇、封閉、替代等財產體制的歷史變化。

上述共有資源治理理論的缺陷，在 Gibson-Graham (2006) 以社區經濟 (community economy) 為主的理念中得到了修正，從而提出了另一種實踐公民經濟理念的社區經濟途徑。與財產權的持有和排他性的資格作為共有資源運作的核心不同，社區經濟透過對事與人關係之間的思考，試圖擴大共同事務以實體財產為主的概念。藉由對財產可近性的共享、社區對財產使用的協商、自財產所獲得之收益分配至社區（甚至儘可能地超越）、社區成員對財產之關切，以及社區成員對財產之責任，使得社區經濟中的財產概念，得以在超越既有法律形式上，將其作為共同資源進行管理 (Gibson-Graham et al., 2013: 147-148)。換言之，社區經濟將誰（居民）、什麼（物）、何種行動，所欲解決的社會問題等聚合起來，並視為是共同事務的重要構成。就交換機制而言，以社區為主的利益共享，強調是對社區的情感認同與付出，而非勞動力的交換價值（價格）。就工作而言，在參與社區經濟的同時，它強調的是對社區認同情感的回饋責任。而就權力分配而言，這種以「我們」為主的認同形成，不僅擴大了所有權地位 (ownership) 的範圍，同時亦強化了社區成員的參與和共同體的形成，以及資源的共享。

公民經濟在具體實踐的例子，是以去中央化的地方社區治理形式，落實於北美地方社區以自然資源為主要對象的共同管理 (Ostrom, 1990)；但在照顧上則尚屬新興的概念 (Wright, 2015: 268-272; Gibson-Graham et al., 2013: 125-158)，從而缺乏以社區情感為基礎的落實。以紐約市的 Regeneracion 為例，該社區組織透過照顧工作者和社區中的集體之自我管理與相互賦權的方式，使低所得、少數族群，以及酷兒家庭的父母與照顧工作者之間，得以透過集體自我合作和相互賦權的方式，提供兒童照顧服務 (Akbulut, 2017)。而如何透過財產擁有民主的落實，確保社區中的公民實踐對照顧事務的參與和責任，則需透過國家在未來制度性的改革，方有擴大參與範圍，降低社區居民合作成本的可能 (Harvey, 2012: 151-154; Grafton, 2000: 512-515)。以上對市民經濟與公民經濟的理念型說明和比較，整理如表 1。

表 1：公民經濟與市民經濟的子分類與理念型建構

← 意識形態的光譜 →

類型 面向	公民經濟	共有資源治理	市民經濟	市場
	社區經濟		財產擁有民主	
倫理行動	公民德性與責任	自利等於互惠	博愛與互惠	自利優先於利他
財產類型	私人擁有、集體擁有、國家擁有、開放資源	私人擁有、集體擁有、國家擁有	起始循環之資產與人力資本擁有	私人擁有與社會福利資格為主的資源重分配
交換機制	共同體意識和認同情感行動	社區擁有者為對象的分配	互惠的市場	個人利益極大化的市場
雇用	社區參與的多樣化形式	所有權為基礎之受雇就業	受雇就業與志願參與	
權力分配	社區成員的自主參與和責任	社區集體擁有權力與經濟權力的重疊	市民社會權力對經濟權力的節制	經濟權力對國家與市場的支配

說明：虛線代表左半部對右半部子類型原有經濟形式的修正。

資料來源：本文自行整理

## 參、日本地方創生與地域共生社會照顧體系的政策脈絡與內涵

日本地方創生與地域共生社會照顧體系的發展，係在日本中央政府主導的同時，要求地方政府依所屬地區的情況，提出人口增長願景方案；另一方面，該方案亦涵括了涉及兒童、老年、障礙，以及貧窮等主要人口群照顧體系架構的設定。在以下的討論中，我們將概述地方創生政策的源起，同時聚焦於以兒童和老年照顧為中心之地域共生社會的發展。此外，我們將針對地方創生中生產主義傾向和福利體制分析進行闡述，同時說明這樣的解釋在地域共生社會的實踐面向上，可能面臨什麼樣的照顧體制變化。

## 一、從地域再生到地方創生政策

日本地方創生政策最早的起源，應追溯自 2005 年的「地域再生法」與「地域再生計畫」。當時有鑑於少子高齡化的快速發展、人口減少，以及產業結構等社會經濟情勢的重大變化，該計畫希望藉由地方公共團體與相關組織機構的合作，向中央政府提交計畫所需支援項目之方案，以實現地域經濟再生的目標。從日本的歷史脈絡來看，以城鎮再生（まちづくり）為核心的地域再生政策，與日本中央對地方政府在財政分配的政策變化有關（張正衡，2017）。受到前日本首相小泉純一郎的「構造改革」影響，日本中央政府自 2001 年起大幅削減了地方政府的分配款，並造成自由民主黨於 2009 年失去政權。2012 年自民黨的安倍晉三重新取得執政權後，在 2014 年提出之地方創生政策，即是用以回應上述構造改革造成的地方反彈。故日本中央政府提出之地方創生政策，主要目標之一即是由中央與地方政府主導與合作，針對特定地區的中小型都市，提出相關產業和都市再造計畫，以活絡地方經濟，創造就業機會，帶動人口回流（內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局，2018）。

地方創生政策的起源尚來自於 2014 年的地方消滅論與反地方消滅的論辯。按照日本前總務大臣增田寬也在日本創生會議和其著作「地方消滅」中提出的推論（增田寬也，2014）：目前東京都獨大的狀況若持續發展，則全日本的人口會持續流向東京，不僅造成極化社會，同時亦將造成 896 個地方鄉鎮會在 2040 年時，因無法維持社會生產基本機能而消失。爲了因應這樣的發展趨勢，日本首相安倍晉三於 2014 年 9 月提出地方創生政策，並設置「城鎮、人、工作創生本部」，以及地方創生大臣之閣員職位，同時宣佈 2015 年爲日本「地方創生」元年。而目前該政策經過修正後的五個主要的基本目標，分別是「可期待的地方生活實現政策包」、「地方工作機會的創造，以安心就業」、「爲地方創造新的人口流入」、「滿足年輕世代對婚姻、生育，以及撫養小孩的願望」、「創造與時俱進的地區、保障日常生活，以及地區和地區間的合作」；而日本中央政府則擬透過「情報支援」、「人材支援」，以及「財政支援」等政策工具的提供，以協助各地方政府落實上述目標的達成（內閣官房

まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局，2018)。

反地方消滅論爲主的論述，主要是強調了人口並不是衡量偏鄉村落是否消失的唯一指標。對地方財務的支援，並找尋願意在地長期居住的居民，才是地方創生政策應該努力的目標。以反地方消滅論的日本地方創生策略訴諸的主要對象，在於日本獨有的町村自治會，以及地域運營組織化策略（小田切德美，2014）。而這樣的主張，日後則進一步轉變爲日本地方創生計畫中的「小型據點、地域運營組織的推動」項目。另一方面，在中央和地方政府的主導下，日本的地方創生政策，被認爲是回應過去小泉政府以都市大企業勞動者和地方舊中間階層以外的對象，特別是女性、青年、地方，以及中小企業。

沿著上述發展路徑，日本的地方創生政策主要由兩個法案所構成：一是「城鎮、人、工作創生法」（《まち・ひと・しごと創生法》），另一個則是「地域再生法的一部分修正」（《地域再生法の一部改訂》）。就前者而言，該法要求都道府與市町村等地方自治單位，依地方特性制定地方版的人口願景總合戰略，並評定其是否符合國家政策，以決定財政援助的程度；就後者而言，它則規定了地方版之人口願景與總合戰略的制定，作爲獲得中央財政支持的地方政府配合義務。在日本內閣府提出以城鎮、工作，與人爲主要對象之地方創生政策與法令修訂的同時，日本厚生勞動省亦提出「創造一億總活躍社會」之口號，並提出相對應之「對應新時代之福利觀點」社會福利政策，以作爲支援。按照厚生勞動省提出的支持計畫來看（厚生勞動省，2015），其亦依照工作、人，以及城鎮創生等，區分爲三類主要的具體對策：就工作而言，其強調總體性之青年雇用對策、非典型勞動之雇用安定與勞動條件改善、地區工作創生計畫之創設，以及電傳工作之推動與工作和生活平衡之實踐；就人而言，其強調結婚、生育及養育環境的整備，以及對總體性之青年雇用對策的再強調；就城鎮而言，它強調的是因應人口減少之福利城鎮的創生、推動確保總體性之醫療與老年照顧政策，以及對應高齡化社會來臨之醫療保險制度改革等。

## 二、地域共生社會的由來與發展

在上述地方創生政策發展與修正的同時，日本厚生勞動省則持續配合修正其支援方案，同時提出打造地域共生社會的相關計畫。就少子化而言，在2013年之前，日本政府即針對該問題提出各項檢討方案與法令的修正。但與地域共生社會的相關兒童照顧方案，則最早可追溯自2013年的「第一期少子化危機突破專責小組」（高屋大樹，2018: 96-98）。在該時期提出之「從懷孕到產後期間不間斷的支援」原則，在日後成了2016年「骨太（強固）方針」的一部分。而同年的第二期專責小組，則進一步提出相關政策的時程表，同時提出「為突破少子女化危機的緊急宣言」，確立了必須及早實現對「結婚、懷孕、生產、兒童照顧」的加強、不間斷的支援、以及「針對如都市和農村等不同之分娩和兒童照顧環境等『遭遇』機會，應採取不同的措施」等原則，應由都道府和市町村等依社區的情況，設定少子化危機突破基金，並就上述不間斷支持所需之支援予以無縫支持。

另一方面，以地方政府和企業為主要參與者的「一般社團法人福利自治體・NPO法人社區照顧網絡」，於2013年設立了「社區兒童・育兒支持系統研究會」，並召集不同的地方自治體和觀察員參加了內閣府與厚生勞動省的少子化對策規劃；2015年時，該研究會參考芬蘭的Neuvola（芬蘭語，諮詢場所之意）的設立，提出了日本版之Neuvola「包括的、繼續的支援系統」（高屋大樹，2018: 98-99）。該系統針對未來的發展，提出了日本版的Neuvola之事業經營手冊方案、模範支援計畫之提示與支援計畫作成指針案、以及產後照顧事業經營手冊案等方案。上述的這些建議，日後成為了地方創生方案的一部分內容。

2015年日本內閣府依照增田報告的建議，成立地方創生總部，並提出地方創生計畫。其中有關「人」的部分，即特別提出「實現安心生養子女，從結婚、分娩、到育兒等不間斷的支援」；此外，對於「從妊娠到育兒期間的相關支援在「垂直分割」不連結」的現狀，則將「推動一站式服務的發展，同時由專業人員提供專業服務和協調，以實現不間斷的服務」（高屋大樹，2018: 99-100）。是故，在地方創生計畫中，藉由2016年母子保健法的修法，

規劃成立「育兒世代包括支援中心」，以因應日益增加的兒童照顧需要。

在地方創生計畫中，育兒世代包括支援中心實際上是一種機制：它是地方企業作為該中心的核心，同時根據社區狀況，發展母子保健型、基本型，以及特定型等支援事業之不同類型組合；此外，該中心尚針對懷孕到育兒期間有關之各種活動，不論是正式（行政機關）或是非正式照顧（NPO 法人、育兒圈、居民自治組織等），建立起一個擁有上述各種當地資源的網絡，透過彼此之間的努力，以形成一良好的支持系統（橋本真紀等，2016）。

而在老人照顧發展方面，有鑑於 2000 年開辦長期照顧保險以來，隨著民間企業參與，導致照顧給付不斷上漲，日本遂於 2006 年修正長照保險制度。除透過需要照顧程度之資格認定，以控制給付支出的上漲外；另設置地域包括支援中心，開辦地域緊密型服務，以強化原有的長期照顧預防服務的使用（林淑馨，2018: 15-16）。而在 2012 年時，厚生勞動省並提出安心生活創造事業報告，同時著手以地域福祉推進市町村為核心的事業推動（安心生活創造事業推進檢討會，2012）。就前者而言，其目的在發展以社區為中心的支持系統，該系統應含括社區中所有應被看顧和滿足購物需要的老人，同時確保自主財源；就後者而言，則是由以市町村為主的地方政府與國家合作，針對孤獨死、失智老人，以及兒童虐待等問題，由社區居民、自治會，志願者等形成的網絡提供必要協助。

而地域共生社會的發展，可視為是在地域包括支援中心和安全生活事業創造的基礎下，配合地方創生而提出之地域包括照顧系統。在鼓勵地方發展特色產業，創造就業機會，同時吸引人口回流的同时，因高齡化和人口急遽減少，過疏地方往往面臨雙重照顧風險（double care risk）（相馬直子、山下順子，2017）：包括了老人照顧需要的日益提高，兒童照顧的缺乏而產生的少子化現象，以及因照顧而產生的離職或無法參與勞動市場等問題。為因應日益嚴重的照顧風險，厚生勞動省從解決社區連結的減弱，人際關係的日益淡薄，同時培養社區居民的相互連結關係和相互支持的需要出發，提出 2016 年「骨太の方針（強固方針）2016・日本一億總活躍計畫」中的地域共生社會計畫（厚生労働省，2019a）。以「我が事、丸ごと」（整合性的社區居民參與）為方向，並透過 2017 年長期照護保險法與社會福利法的修正，地域



共生社會希望「在社會結構和人們生活的變遷中，超越個別制度和領域中的垂直、支持者，以及領受者關係；藉由社區居民對多樣性社區形式主體的參與，跨世代和跨領域之人與人和人與資源的聯繫，每位居民能本於自己的生活與目的，在社區中共同創造社會」（厚生労働省，2019b）。

2018 年開始建置的地域包括照顧系統，主要是「針對保障高齡者尊嚴和支援自立生活為目的，推動在該社區建立綜合支持和服務提供系統，以儘可能使其在自己習慣居住的社區中延續自己的生命」（長期照顧保險法、社會福利法的修訂）。該照顧體系以假定 30 分鐘內能提供日常生活必要服務之中學校區為單位，透過地域包括支援中心與照顧管理者的相關諮商，以對自宅中的老人或是附帶服務之高齡者住宅中的老人，提供醫療（醫院）、生活支援與初級預防照顧（自治會、老人會、志工、NPO 等），以及各種長期照顧服務（長期照顧服務提供機構）（厚生労働省，2019a）。該體系被劃分為縱軸與橫軸：前者指的是醫療和長期照顧保險的連結，形成以社區為基礎的敘事性整合照顧體系；後者則是指陪伴、購物支持，以及前往醫院等相關服務提供等。

除了老人照顧的地域包括照顧系統外，針對身心障礙者與兒童照顧福利服務的整併，以建構多世代交流和多機能型的福利據點，則是地域共生社會的主要發展方向（厚生労働省，2016; 2019b）。這種被稱之為多樣性交流的地域包括照顧體系，一方面強調複合性多功能照顧服務據點的建立，以及一站式的服務提供（加強以社區為基礎的全面性支持）；另一方面則強調對多樣性人才的培育，以及先進服務技術的支援以提高正式照顧服務效率（強化專門人才的機能與最大活用）。而這種全新服務形態的地域包括照顧體系，尚有賴於以市町村為實體之整合性諮商支援體制（地域課題解決能力的強化），以及以當地社區為主的居民非正式照顧提供支持（加強地區的聯繫）。在地區社會福利會議或福利委員會的協調下，充分利用中小學校區中的自治會、志工、老人會，兒童會等社區資源的同時；亦與市町村為單位之地域包括支援中心相互合作，從而連結前述之正式照顧服務據點與非正式照顧服務資源，進而形成以社區居民為主體之共同照顧參與體制。

### 三、地方創生的生產參與、照顧體制的分析， 以及都市／農村發展意涵

地方創生中的地域營運組織，其核心在於舊有團體自治和新的住民自治間共同合作架構（荒井壽夫，2018: 95-97）。和過去以團體自治為主的地方自治型態不同，在少子女化和人口老化趨勢的影響下，隨著原有地方自治單位（市町村）的合併，農山村地區的公共與社會服務日益弱化，以及難以反映住民需要之原有地方自治型態，促使了以住民自治為主體之地方政府、住民組織，以及民營企業相互合作架構的興起。不論是分離型或是一體型的地域營運組織，以小學或中學校區為範圍，包括了以自治會或町內會為中心之城鎮發展團體、NPO，或女性團體等住民自治組織，將成為重要的地方創生意見參與管道，從而有別於過去以國家或市場為中心，形成以社區居民為中心的地域營運組織，以及地方創生實踐場域。

然而既有的研究，對地方創生的產業化發展趨勢是持負面的看法：在地方創生政策推出前，日本即在小泉內閣時代的構造改革下，提出以中小型都市和鄉村為主之城鎮發展補助方案。矢部拓也從反共同事務的觀點（anti-commons）出發，並借用了 Esping-Andersen 的福利資本主義體制理念型，對 2014 年以前的日本中小型都市和鄉村的城鎮發展個案進行了不同類型的歸類，同時提出批判（矢部拓也，2015）。矢部發現，自小泉內閣時期的城鎮發展政策，以及地方創生政策和補助對象，實際上反映出保守主義和自由主義體制兩種不同的類型。保守主義類型是以維持既有社會結構之中心市街活性化為代表，其反映的是舊商店街的舊中間階層，以及地方名望家族主導的城鎮再興；而自由主義體制則是由外來的商業團體為主導，引進新的商業區開發案。透過政府補助而成立的這些開發案，一方面呈現對既有商業主利益的維繫（保守主義），另一方面亦回應產業結構轉變的政策（自由主義）；此外，這種二分的態勢，也反映了國家權力的統治，以及市場趨向的特性（矢部拓也，2015: 189-221）。

矢部拓也進一步分析日本的地方創生政策，認為上述自由主義和保守主義的補助對象，將產生朝向日本型嶄新自由主義的影響效果（矢部拓也，

2016: 29-33)。對嶄新自由主義體制的補助對象而言，日本的地方創生藉由中央行政部門權力的強化，修正嶄新自由主義放寬對私人企業管制，進而因獨占巨額利益，從而產生社會排除和不平等的現象；而藉由對既有社會結構的維繫，地方創生政策不僅延續了過去以城鎮發展為主的路徑，同時透過對既得利益的保護、再分配補貼，以及社會保障政策，形成了一種國家對地方居民的生活管理。它不僅形塑了民眾的日常生活形態，同時也賦予了民眾對國家政策的依賴關係。

地方消滅論中的地方創生政策，突顯了以大都市為核心之地方產業發展策略。從地方消滅論的歷史脈絡來看，岡田知弘認為，源自於 2011 年至 2013 年，由日本前總務大臣增田寬也設立之日本創成會議，在成員和行政運作上，均是以致力於經濟發展和勞動生產力提高目標之公益財團法人日本生產性本部為主要的構成來源；而增田報告的內容，則是在人口集中於大都市趨勢不變的前提下，以中小型都市 20~30 歲女性人口減少進行推估；最後，其主要的回應策略，則是建立在全球經濟圈與地方經濟圈的分工，同時透過國家由上而下對地域據點都市進行「選擇與集中」（岡田知弘，2015: 5-7）。

增田報告日後在轉化為地方創生政策的過程，事實上均是沿著上述路徑發展。同一時期規劃的「緊湊型城市」（compact city）與「網絡構築」、相應而來的「都市再生特別措施法」，以及新的「國土形成計畫草案」（由都道府制整併為道州制），均是以日本既有的三大都市圈（東京、大阪、名古屋）為核心的發展策略。2014 年地方創生政策的提出，則是在新國土形成計畫未能在執政之日本自民黨內形成共識的情形下，透過該政策來作為國家強化對地方進行整併的行政權力與工具。它將地方創生界定為透過國家監管來創造新產業，同時支持地方政府參與國家戰略特區，從而持續以大都市為核心的國家經濟發展策略（岡田知弘，2015: 7-11）。

矢部拓也和岡田知弘的論述，有效的說明了日本地方創生政策以大都市為中心作為回應經濟全球化的地方經濟發展策略，以及其以全球化經濟生產為主的思維可能對非都會區產生的社會階層化與社會排除等問題。事實上，以地方農山村為主的地域運營組織的成立，一方面是針對地方創生中的全球化／在地化作出不同途徑的回應，另一方面也是在說明地方農山村人口近年

來移住增加的趨勢（小田切德美，2014）。是故，如何藉由高度的機動性，創造不同於以都市為主的生產機制，將是農山村未來要面對的課題。而這種以地域運營組織（Regional Management Organization）為主的地方創生政策，成了另一種不同於全球型／在地型都市發展的重要途徑。惟因應縮小社會而來的地域運營組織，在什麼樣的政治經濟涵義上，有助擺脫全球化／都市化產業發展路徑？特別是居民參與產業發展決策所具有的工作和分配意義，則較少被討論。

#### 四、地域共生社會中的社會再生產與日本型照顧社會的意涵

如果說日本地方創生是圍繞在全球型市／地方型都市，以及以農山村為主之地域營運組織之間，對於市場與社會在經濟生產上的交互辯證過程；則地域共生社會的背後，則是兒童照顧中心與地域包括照顧系統的交互辯證。它不僅涉及了與地方創生的連結，同時亦涉及了對社會再生產的重新界定。高齡老人照顧和兒童照顧的制度變化，不僅意味著家庭照顧角色的逐漸轉變，也同時反映了市場與社會在照顧責任承擔上的拉鋸關係。

傳統上，日本對兒童和老人的照顧責任，在福利體制的學術分析中，係被歸類為「男性家計承擔者・女性家務提供（家計輔助）者」之日本式體制（下夷美幸，2015；服部良子，2015；落合惠美子，2015）。易言之，家中的成年女性在兒童和老人照顧上扮演了重要的提供角色。然而自 21 世紀以來，即使隨著少子高齡化社會的到來，日本的兒童照顧政策和老人照顧政策的去家庭化腳步，仍顯得十分有限。在去家庭化緩步進行的同時，日本的照顧社會化有著準市場化的傾向（下夷美幸，2015: 57-60；藤田孝典，2017: 151-155）。這種準市場化傾向是沿著不同的照顧範疇而有著不同的發展：就長期照顧而言，它是藉由長照保險支付居家照顧者的方式，從而保證以女性為主之居家照顧者經濟獨立的能力；就兒童照顧而言，它在被視為是家庭主要責任的同時，配合因勞動力減少、女性就業需求提高之國家目標，而著重於兒童照顧機構的設置和照顧能量的提高。而這種發展路徑，在傳統家庭主義路徑影響的同時，亦深受高齡社會中的女性市民運動（長期照顧政策），以及保育業界團體之間的對立形成的障礙所左右（兒童照顧政策）（落合惠美子，2015）。

而地域共生社會的發展，大致是在上述政策路徑上，透過相關政策與法令的修正，試圖更進一步朝向日本照顧社會化的目標前進。就長期照顧而言，地域照顧包括系統的建立，係以既有長期照顧保險為基礎，提供居家照顧為主的正式照顧服務；在此同時，該系統並結合不同的社區組織，以及相關資源的整合，提供非正式的預防照顧服務。就兒童照顧而言，育兒世代整合支援中心則是以專業照顧者（保健師、助產士、護理師、社會工作師）為核心，連結兒童相關照顧機構，以提供從結婚、懷孕，出生、產後，以及養育的相關服務。惟和長照保險不同，兒童正式照顧的相關費用，主要仍由家庭負擔與支出。換言之，它是透過市場（兒童照顧）、準市場（長期照顧中的社會保險），以及社區居民非正式照顧志工服務的提供（市民社會與結社參與），作為照顧社會化的政策工具。

和傳統的福利國家以社會保險和社會救助為主的範疇不同，地域共生社會將社會保險的範圍外延至所有人的生活問題；而社會救助則從對無工作能力者的救助，擴大至非經濟性理由而陷於生活貧窮問題，但卻因無法符合國家最低生活水準而被排除者（猪飼周平，2017: 37-39）。但另一方面，其自助與共助理念的強調，亦被認為將國家或是地方政府的角色予以縮小，從而有違反日本憲法所規定之國家生存權保障責任的疑慮（芝田英昭，2017）。這反映出兩個政策與制度變革的意義：首先，當代的照顧需要問題不僅僅是就業—保障關係，而是生活中的各個階層可能遭遇到之社會問題。地域共生社會的概念試圖回應過去僅限於貧窮預防和救濟以外的其他社會目標。而國家與地方政府責任在退卻疑慮的同時，則是以強化市場和家庭外的「社會」參與責任，以藉由地區居民互助的方式，解決生活面臨的難題。

因此，當松端克文（2012）認為社區福利和照顧社會化的議題，在日本正面臨著朝向社群主義轉向的同時；其亦在人口結構老化的趨勢下，不得不面對地方創生政策的產業發展需要所帶來的壓力。日本以町內會和自治會為主的地緣任意組織，被認為是地域共生社會發展的主要基礎。但在人口減少短期現象難以改變的情形下，部分町內會或自治會受到參加人數減少的影響，其相互扶助的能力也將減弱（星貴子，2015: 136-139）。在上述影響下，照顧社會化的發展形成兩種路徑：一種是在地域共生社會既有的架構下，藉

由地方政府的協助，以結合現有地方照顧資源的方式來形成照顧社會網絡（下村美保、長岡芳美，2019）；另一種則是地方政府與地域營運組織或社區企業的相互合作（日本版 CCRC）（山浦陽一，2017；唐澤剛，2019: 59），發展地方所需的福利服務提供據點。這種福利服務社會化與產業化同時發展的趨勢，會對日本的照顧體制形成何種影響，成了日本地方創生與地域共生社會政策發展過程中需要積極面對的議題。

## 肆、日本地方創生與地域共生社會： 徘徊於市民經濟或公民經濟的十字路口？

如何審視日本地方創生與地域共生社會中的經濟發展與社會照顧連結，特別是其間的社會鑲嵌關係與傳統福利資本主義之照顧體制的差異？簡單的說，地方創生政策在發展地方產業，以減少人口持續外流的同時；亦積極完善以地方社區為中心的照顧，從而維持基本生活機能，以減少因少子化和人口老化而衍生的照顧負擔。然而地方社區欲發展照顧的基礎建設，往往與財產權、交換機制、雇用，以及權力分配有關。我們將透過市民經濟與公民經濟的分析架構、相關的文獻，以及日本官方的次級統計調查資料，說明這樣的發展對日本地方創生和地域共生社會在照顧上所具有的意義。<sup>2</sup>

### 一、財產類型的變化與發展趨勢

在法人化的趨勢下，地域營運組織逐漸由任意團體轉變為自治會為主之

---

2 本文討論的日本地方創生和地域共生社會政策，係以日本內閣府與厚生勞働省的政策規劃作為主要討論對象。就研究範圍而言，本文係以日本內閣府和厚生勞働省之政策為研究對象，故實證資料是以日本中央政府的官方統計調查作為主要的分析對象；就研究目的而言，本文係在檢視日本相關政策背後的政治經濟理論基礎，故在資料的搜集上，並非以個案為對象，而是以政策為基礎，配合相關的官方統計資料與二手文獻，就公民經濟或市民經濟的特性來作解釋。

其次，有關日本官方的相關統計資料，本文在分析時均透過相關官方網頁資料搜尋，以求窮盡可能的調查數據。惟調查並非每年皆進行，或是更動調查項目的情形下，均可能產生資料的不連續。因此相關資料的整理，儘可能是以地方創生實行後的歷年資料加以匯整，同時留意是否有過度推論的可能。

協同組織。從共同事務的觀點來看，日本對社區共同事務的形成（commoning），在過去常將之限縮在自然資源或是公共設施等議題（高村学人，2012；間宮陽介、廣川祐司編，2013）。但對照顧而言，它則往往涉及了社區居民對共同體認同意識的形成，以及以此為基礎而提供的社區互助資源。日本總務省的調查顯示，受到地域營運組織法人化的影響，任意組織的地方團體比例已逐年下降，取而代之的是以自治會、町內會，以及其協同聯合組織為主的比例逐年上升（如表 2）。

是故，協同組織形式的成長，一方面擺脫了傳統以私人財產為主的形式，從而有機會形成共同事務。但另一方面，這些協同組織在提供照顧服務上，亦在照顧產業化的趨勢中，同時面臨國家對照顧服務的專業化要求與市場化的壓力。以該類組織的主要活動內容來看，在相關政策的政府補助下，履行高齡相關照顧的組織雖然日益增加（如表 3），但在僅依靠會費和來自於地方創生補助經費的同時，這些地域營運組織常被認為難以維繫相關照顧服務的質與量（星貴子，2015: 140）。因此，在日本的討論中，同時具有專業照顧者與非專業志工之住民組織或是 NPO 等機能團體，被認為是未來應積極引入的類型。此外，在地域共生社會架構下，照顧資源的可近性仍深受既有介護保險和兒童津貼的身分資格審查所影響。這使得照顧服務的可近性，在以國家和市場為核心的照顧服務提供中，仍限縮在以私人財產為主的基礎上。

表 2：地域營運團體之組織形態歷年變化

年代	任意團體	NPO	自治會、町內會	自治會等之協同組織	株式會社	一般社團法人	協同組合	地緣團體
2013 年	80.70%	11.80%	—	—	—	—	—	—
2014 年	80%	11%	—	—	1%	0%	1%	1%
2015 年	61%	10%	5%	10%	0%	0%	0%	2%
2016 年	64%	8%	6%	16%	0%	0%	0%	1%
2017 年	64.20%	5.50%	5.60%	17.30%	0.20%	0.50%	0.10%	1.70%
2018 年	62.40%	5.20%	6.50%	17.30%	0.20%	0.60%	0.10%	1.70%

資料來源：總務省地域力創造グループ地域振興室（2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019）

表 3：2017 年地域營運組織辦理業務類別（可複選）（按設立年份比較）

	～2年	3～4年	5～6年	7～9年	10年以上	全部
代理市町村業務	8.9%	1.0%	1.8%	6.3%	8.6%	5.7%
公共設施的維持管理	31.1%	13.8%	13.0%	20.5%	42.9%	27.0%
社區公設的運作，其他支援服務	6.7%	5.3%	4.4%	7.0%	7.9%	6.6%
接送服務	6.7%	2.7%	2.7%	5.9%	5.6%	4.8%
鏟雪	1.1%	2.4%	4.4%	5.0%	4.9%	4.4%
家事支援	6.7%	4.4%	5.6%	9.4%	6.4%	6.8%
送餐服務	2.2%	2.4%	10.2%	7.7%	8.1%	7.3%
購物支援	3.3%	4.3%	5.3%	8.1%	4.8%	5.6%
電話問安	27.8%	32.1%	42.5%	37.8%	41.6%	39.0%
高齡者交流服務	42.2%	42.6%	50.8%	50.8%	50.1%	49.0%
保育服務	2.2%	2.6%	5.8%	6.3%	5.8%	5.3%
體驗交流事業	25.6%	26.8%	29.9%	37.5%	36.1%	33.7%
名產品、特產品加工販賣	4.4%	7.2%	8.8%	12.2%	10.7%	10.1%
空屋維持與管理	8.9%	5.5%	5.0%	12.5%	8.7%	8.65%
防災訓練・研修	40.0%	37.8%	48.5%	38.6%	47.8%	43.7%
祭典、運動會、音樂會的舉辦	48.9%	47.5%	59.9%	51.0%	60.3%	55.5%
地方調查、研究、學習	27.8%	32.8%	23.9%	28.2%	24.8%	26.9%
公共信息的製作、發行	51.1%	57.6%	56.9%	52.7%	55.1%	55.1%
其他	18.9%	28.9%	27.3%	24.9%	26.2%	26.3%

資料來源：総務省地域力創造グループ地域振興室（2017: 20）

## 二、交換機制中的市場結構與難題

以市場為主的專業就業（照顧）者，和志願利他服務為主的非專業社區志工，構成了地方創生和地域共生社會認知的就業—照顧型態。藉由地方住



民對就業和志工的參與，地域營運組織被期待以就業勞動者和志願照顧工作者的合作與支援形式，達成地域自助、互助、共助，與公助的目標。對就業勞動而言，營利和專業勞動力商品化的交換形式，有助於服務品質的維繫；就照顧工作而言，利他和志工參與，則有助於社會互助的實踐。然而專業（就業）／志願（非專業）為主的照顧形式，在交換機制上分別是以貨幣和情感作為不同交換媒介。但社區照顧的交換型式，卻明顯的在地方創生政策與相關照顧機制的影響下，容易受到以貨幣為主的交換機制所引導。

表 4 顯示了日本非營利組織近年來的主要經費來源。在日本總務省調查中，其最主要財務來源的第一順位依序是：自市區町村來的（地方創生相關）補助金、公共設施的指定管理費用，以及構成成員繳交的會費；而第二順位的主要來源，則依序為構成成員的會費、市區町村來的（地方創生相關）補助金，以及服務利用者繳交的使用費等（總務省地域力創造グループ地域振興室，2019: 69）。若以非營利組織之收益財源結構來看，則主要是依賴事業收益和政府補助金；且事業收益中，來自於自主事業的收入又佔最主要的比例（如表 5）。由此可以發現，地方創生交付金至目前為止仍是地域營運組織的最主要財源之一；而在地方創生交付金的持續影響下，事業收入的比例正不斷提高。換言之，國家提供的地方創生與相關交付金不僅對地方產業的發展有所助益，更對地域共生社會提供之照顧服務產業化扮演了重要角色。但另一方面，對於地方認同與情感為基礎的交換，則在相關政策中付之闕如。

表 4：日本 NPO 收入財源結構

	2014	2015	2016	2017	2018
會費	3.4%	6.1%	2.3%	—	2.8%
捐助	5.3%	11.1%	4.3%	—	8.0%
補助	16.7%	17.3%	12.9%	—	10.9%
事業收益	55.3%	63.6%	77.9%	—	77.0%
其他收益	19.3%	2.0%	2.6%	—	1.3%

資料來源：內閣府（2013: 35; 2015b: 28; 2017: 20; 2018b: 27）

表 5：日本 NPO 事業收入的主要來源

	2014	2015
自主事業收入（長照保險除外）	30.1%	20.5%
自主事業收入中的長期照顧保險	47.1%	33.5%
公部門委託事業收入	17.1%	33.5%
公部門以外之委託事業收入	5.7%	12.5%

資料來源：內閣府（2014: 37; 2016: 52）

### 三、雇用型態、勞動市場階層化，以及志願參與的下滑

以市場為主，志願為輔的交換機制，進一步反映在雇用型態的不同。就業者（全職就業）和照顧者（志工）的關係，常被界定為工作／休閒、正式／非正式、支薪／非支薪的對立。這種分類方式產生了以下的問題（Overgaard, 2019: 131-139）：第一，志願者從事照顧工作而被視為是休閒活動的同時，往往隱藏了該工作的勞動剝削形式；第二，就正式與非正式而言，當非正式照顧工作常被視為是正式照顧工作延伸之際，其工作不僅難以被志願者看作是正式形式，且容易導致非正式工作者對被服務個案的過濾。最後，在支薪與非支薪而言，它則呈現了類似典型與非典型工作之社會與性別階層化現象。易言之，以專業照顧者和非專業志工相互合作形式，在照顧上仍不可避免的面臨勞動市場內外的各式階層化問題。

表 6、表 7、表 8 顯示了日本照顧服務專業化與非專業化的差別，以及志願活動經驗之歷年變化。以 2014 年內閣府對非營利組織的調查為例，總體調查統計即發現年薪超過 300 萬日幣，且雇用全職人數超過 1 人以上的組織中，仍以有自主事業收入的類型為最高，比例達 46.1%；若進一步區分為保健、醫療，以及福祉增進與否的類別來看，則前者的比例大幅上升為 62.4%，但後者的比例則減少為 19.1%（如表 6）。換言之，照顧醫療和福利服務的專業化在對於全職勞動者薪資待遇有提高作用的同時，亦階層化了照顧服務的專業化與非專業化人員間的待遇。該項目之調查雖僅於 2014 年進行，但亦部分反映了自主事業之全職者薪資收入較穩定化的現象。另一方

表 6：全職者薪資超過每年 300 萬日幣之非營利組織法人類型

年代	2014		
	全體	保健、醫療、福祉增進	保健、醫療、福祉增進以外
會費比例較高	10.6%	4.5%	20.7%
補助金比例較高	15.3%	14.6%	16.5%
受託事業比例較高	18.3%	9.8%	32.5%
捐贈金比例較高	4.2%	2.7%	6.8%
自主事業收入比例較高	46.1%	62.4%	19.1%
均衡型	5.4%	6.0%	4.5%

資料來源：內閣府（2014: 18）

表 7：日本無捐贈經驗之比例

	2014	2015	2016	2017
一年內或不計	21.4%	—	—	58.8%
三年內	—	45.8%	52.4%	—

資料來源：內閣府（2015a: 15; 2015b: 90; 2017: 77; 2018a: 11）

表 8：日本無志願活動經驗之比例

	2014	2015	2016	2017
一年內或不計	65%	—	—	82.6%
三年內		73.2%	76.7%	—

資料來源：內閣府（2015a: 33; 2015b: 84; 2017: 69; 2018a: 5）

面，來自於志願活動的兩個重要指標，亦呈現了重大的反差：就一年或三年內之無捐贈經驗比例而言，均呈現明顯過半的現象；就無志願活動經驗而言，其比例亦由 6 成上升至 8 成（如表 7 與表 8）。

而從地方創生交付金與其他相關政府的補助來看，在國家照顧責任的有限分擔下，其對地域共生社會的照顧服務提供產生的影響，則不可避免地強化了國家—市場／準市場機制發展路徑，且邊緣化了無償之家庭與社區互助

的再生產活動。自 2015 年以來，地方創生交付金預算每年達 1000 億日幣；而 2019 年時相關的居家護理、長期照顧、失智症等地域支援事業等政府補助則有 534 億日幣，地域共生社會的預算亦有 28 億日幣（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，2019）。在日本中央政府刻意的引導下，一方面受到地方創生的產業化導向影響，另一方面則受到地域共生社會架構所引導，照顧資源的循環在中央政府設定的發展框架中，以非營利性質為主的機能團體組織形式，固然能期待作為緩和和市場化交換機制的商品化趨勢；但在獲利和自主財源籌措建立為主的方向和基礎上，地域營運組織透過營利或非營利組織的委託（分離型），亦或是自主經營（一體型）之際，如何就財源積累與社會福利服務提供兩者中作出權衡，將面對市場交換機制與社會互助兩種不同邏輯選擇，甚或是兩者社會階層化的兩難。這代表了當受雇就業和志願活動的價值交換結構基礎在未能重塑下，以市場自利為主交換機制對雇用與志願活動的支配性影響，以及以市場經濟為主的形態。

#### 四、權力分配的形態：從共同生產到同事務的挑戰

不論是就業或志工，亦或是營利或非營利，地方創生或是地域共生社會均涉及了地方社區居民的共同決策，甚至是共同生產（co-production）概念的運用。Ostrom（1996）對共同生產的界定，指的是作為一生產過程，其生產商品或服務的投入，是由不在同一組織內的個人所提供。國家或地方政府作為積極的促成者，透過社區居民自願性的參與地方創生或是地域共生社會的各個事務委員會，以積極賦權和社會整合的方式，作為替代公共服務私有化的一種實踐途徑。日本透過共同生產方式的運用，由地方政府扮演協調者的角色，進而促使在地居民與各種不同之營利、非營利，或是地域營運組織相互合作，不僅從事產業發展，同時亦參與相關的決策，以符合住民的需要；除此之外，日本也藉由地域福祉會議為主的平台，協調町內會和自治會中有意願提供志願服務的居民，共同參與福利服務的（再）生產。而在上述的討論中，日本多著重於行政單位在協調與規劃上的專人負責，以及相關行政成本負擔的討論（大豆生田啓友，2017；沼尾波子，2016；筒井孝子，2012）。

它強調的是專業行政人員的協調功能，以及公私部門之間共同目標的達成。

然而共同生產概念的運用，在權力分配上如何跨越專業照顧者與非專業照顧志工的界限，一直以來是爭議的焦點。<sup>3</sup> 共同生產在作為私有化的進入點之際，被認為是模糊了國家在公共服務提供上應有的責任，同時亦再製了服務可近性上的不平等風險（Becker et al., 2016: 71-72）。也就是說，當專業者和志願者的參與和合作關係未能涉及對公共服務提供的決策之際，市場專業化服務提供組織不僅透過專業權力的壟斷，同時亦藉由市場所有權的擁有與獲利目標的追求，排除了非專業照顧者的參與權力和發聲機會，從而導致個人照顧方案可能面臨之個人權利與責任的不連續性。

相類似的情況亦出現在日本的地方創生與地域共生社會架構中，相關資料呈現了私人企業、社會企業，或是地緣團體為主的地域營運組織，在與地方政府成為社會夥伴的同時，因產業、相關制度，以及概念上仍著重於市場所有權架構和專業化的要求，從而在公私協力的內涵上，涵括了從國家與多國企業、非營利組織，以及社區居民之間如何相互整合的關係。當居民透過地方政府設立的各種平台參與公共服務的相關決策時，如何確保所有公民在以非專業的身分參與照顧活動時，同時落實對這些主要來自公共補助之公共服務可近性，進而落實民主參與，甚至是民主擁有的機制，是日本地方創生和地域共生社會必須要面對的課題。

而從地區人口老化的數值來看，地方創生與地域共生社會政策的成果亦

---

3 Leyshon 等人在英國的老人照顧變革的分析中，指出了因應個人化照顧方案變革而產生之新照顧空間，不僅有賴於個人和照顧組織之間的互賴和互惠關係，同時亦包括了志願照顧力量對個人的動員。然而在醫療專業照顧與非正式照顧之間彼此進行相互合作的同時，Leyshon 等人即發現了照顧制度和專業化的邊界，使得前者與後者之間有著難以跨越的鴻溝。這種界限不僅反映在專業照顧者的會議討論過程中所使用的專業術語、關係，以及可信性，同時亦反映在非正式志願者在整體照顧體系上的附加角色與定位（Leyshon et al., 2018: 19-25）。對非正式照顧的志願者而言，在參與的範圍和決策權力的有限脈絡下，個人照顧方案的擬定並未預設其有能力成為積極的共同生產者。換言之，照顧的共同生產在未能打破專業照顧者和志願者之間的制度與專業化邊界的同時，往往限制了志願者對照顧參與的範圍。因此，在 Dickel 等人（2019: 18-19）以黑克松為研究對象之公民技術科學理念型的建構中，即提出了打破專業和非專業的參與界限，開放專業化技術之黑盒子；透過由下而上的參與，以及民主機制的建構，公民技術科學試圖成就更開放、涵括，以及創新之當代技術科學體制。

顯得差強人意。自 2014 年該政策施行以來，則可發現以下的事實：首先，該政策在高齡化的趨緩上已有一定的成效。以三大都會區來看，高齡化比率雖由 2014 年的 23.8% 上升至 2018 年的 25.2%；但進一步比較 2014、2015 和 2017、2018 的降幅，則由 0.4% 減緩至 0.3%，降幅比值為 25%。而就四大島之過疏地方代表縣（以每一大島的最高老化道或縣為代表）而言，高齡化的比率則為 29% 上升至 32.7%，降幅則由 0.85% 降至 0.6%，降幅比值升高為 29%。上述統計數字代表了地方創生與地域共生社會政策，雖對減緩人口老化的速率產生了一定程度的作用，但對抑制地方人口往都市移動的效果，則仍有待強化（如表 9）。

總的來說，日本的地方創生與地域共生社會，在實踐的屬性上可作如下的歸納：首先，從財產類型來看，地域營運組織的法人化，雖蘊涵了財產擁有形式轉變的可能；但這些法人化組織在既有市場交換機制和相關社會福利制度的資格限制下，以私有化為主的財產結構仍是主要的特徵。其次，就交

表 9：地方創生與地域共生社會施行以來日本三大都會區與

過疏地方（都道府縣別）高齡化比率

單位：%

三大 都市與 過疏地方 (各大島代表縣)	年 代		與去年 相比之 成長比率 (a)	2017	2018	與去年 相比之 成長比率 (b)	降幅 比值 $\left(\frac{a-b}{a}\right)$
	2014	2015					
東京都	22.5	22.7	0.2	23.0	23.1	0.1	50
大阪府	25.7	26.1	0.4	27.2	27.5	0.3	25
愛知縣（名古屋市）	23.2	23.8	0.6	24.6	24.9	0.3	50
平均值	23.8	24.2	0.4	24.9	25.2	0.3	25
島根縣（本州）	31.8	32.5	0.7	33.6	34.0	0.4	42
大分縣（九州）	29.6	30.4	0.8	31.8	32.4	0.6	25
德島縣（四國）	30.1	31.0	0.9	32.4	33.1	0.7	22
北海道	28.1	29.1	1.0	30.7	31.3	0.6	40
平均值	29.9	30.75	0.85	32.1	32.7	0.6	29

資料來源：內閣府（2014; 2016; 2018c; 2019）

換機制而言，地方創生政策交付金對地方特色產業化的引導，固然回應了地方人口社會減少的問題；但照顧產業化與（去）商品化的發展趨勢，使得照顧服務提供仍建立在貨幣為主的交換基礎上。第三，對雇用型態而言，專業化照顧服務與志工參與的結合，在市場階層化與志工參與意願的持續低落下，市場專業化的照顧服務與就業型態仍將是最主要的類型。第四，就權力分配而言，以共同生產形式為主的地方創生與地域共生社會架構，主要仍集中權力在專業者與財產擁有者的身分上，而難以形成社區的共同事務。綜合上述的四個面向，本文認為日本的地方創生與地域共生社會政策，在倫理行動上仍較為傾向市民經濟中的市場經濟形式，同時混合了部分財產擁有民主的修正；至於公民經濟中所強調的公民德性、責任，以及社區情感的凝聚等，則較為缺乏。

## 伍、結論

本文以倫理行動作為市民經濟與公民經濟的主分類，並輔以市場、財產擁有民主、共同事務和社區經濟的子分類架構，分析日本地方創生與地域共生社會連結所具有的制度連結與政策意涵。研究結果顯示，日本自2015年以來的改革，不僅正逐漸面臨著中央化—去中央化的都市與地方的多元經濟發展路徑，且在照顧體制上，亦逐漸從原本以家庭為主的照顧體制，轉向日本型的社會（亦或社區）照顧體制。然而在此同時，我們亦觀察到這樣的發展是有限移轉：在以私人財產為主要形式的地域營運組織或NPO中，以市場之貨幣交換為主的照顧服務提供，和專業就業／志願利他服務為主的雇用型態，以及以共同生產形式為主的權力決策形式，雖部分修正了市場經濟的個人利益傾向，並力圖朝向財產擁有民主所強調的互惠理念前進，但在缺乏對既有制度的大幅修正下，仍在市場經濟原地踏步，並停留在以自利為基礎的市民經濟倫理行動範疇中。

從理論的規範層面來看，日本以市場經濟為主要架構的地方創生政策，以及以照顧產業化為主的地域共生社會，仍將面臨照顧資源的階層化與商品化問題。事實上，以就業機會創造來回應地方人口減少，除了在雇用型態上

回應了就業機會成長的目標外，並未對社會再生產長期以來面對市場交換機制產生的負面影響進行回應。當我們對照以道德和自利為基礎之市民經濟的各個面向時，可以發現私人產權的限制、以貨幣為主的市場交換、就業／志工的階層化，以及權力分配的排除等，均突顯了公民經濟在這些面向上所面對的公民德性與責任之倫理行動的意義，以及日本地方創生和地域共生社會面臨的限制。而對財產權概念的擴大、對社區認同情感為基礎之交換、對工作的多樣性肯定，以及對社區決策參與權力的共享，則強調了以社區為中心的互助團結、地方居民的公民參與，以及基於對地方認同而來的情感交換。

日本傾向市民經濟的地方創生與地域共生社會的政策架構，有著以下的問題值得未來作進一步的探究：首先，對於地方社區的共同體營造，如何透過多樣化的財產權形式，以作為重塑社區居民認同地方的中心，將是首要的挑戰。其次，面對嶄新自由主義和全球化的浪潮，以及照顧產業和市場專業化的趨勢，國家如何強化社區居民的自主團結，形塑不同於市場的社區交換機制，以減低市場對公民在照顧資源可近性的排除，將是未來的重心。第三、社區正式照顧在依賴專業化人員處理的同時，如何藉由制度化的方式，提高公民非正式照顧的參與意願，並降低對正式照顧資源的依賴，將是在強調市場重分配和就業機會創造的同時必須面對的課題。第四，對地方社區居民而言，伴隨照顧產業化和社區共同事務化的同時，如何強化社區居民的權力參與，進而確保公民權利和責任的連結，則涉及了公民地位的制度重組。而以公民德性和責任為中心之公民經濟倫理實踐途徑，不僅有助於日本地方創生和地域共生政策架構的反思，對於正開始落實地方創生和社區整體照顧體系的臺灣，亦有學術、政策，以及實務參考之價值。

## 參考資料

### A. 中文部分

Wright, E.

- 2015 《真實烏托邦》，黃克先（譯）。新北市：群學出版社。（Wright, Eric, 2015, *Envisioning Real Utopias*, Ke-hsien Huang (trans.). New Taipei City: Socio Publishing.）



林淑馨

- 2018 〈日本介護保險制度之初探：經驗與啓示〉，《文官制度季刊》10(3): 1-28。(Lin, Shu-hsin, 2018, "A Preliminary Study of the Japanese Long-term Care Insurance System in Japan," *Journal of Civil Service* 10(3): 1-28.)

張正衡

- 2017 〈「地方創生」政策作為日本地方治理新模式〉。巷仔口社會學，2017年3月28日，取自 <https://twstreetcorner.org/2017/03/28/changchengheng/> (Chang, Cheng-heng, 2017, "Local Revitalization' Policy as a New Local Governance in Japan," *Streetcorner Sociology*, Retrieved March 28, 2017, from <https://twstreetcorner.org/2017/03/28/changchengheng/>)

増田寛也

- 2019 《地方消滅：地方創生の理論起源》，賴庭筠等（譯）。臺北：行人文化實驗室。(Masuda, Hiroya, 2019, *Local Eradiction*, Hanayu Lai et al. (trans.). Taipei: Flaneur.)

藤田孝典

- 2017 《續・下流老人：政府養不起你、家人養不起你、你也養不起你自己，除非，我們能夠轉變》，吳海青（譯）。臺北：如果出版社。(Fujita, Takanori, 2017, *Continued Low-class Elderly People*, Hai-ching Wu (trans.). Taipei: AS IF Books.)

## B. 外文部分

下夷美幸

- 2015 〈ケア政策における家族の位置〉，《家族社会学研究》27(1): 49-60。(Shimoebisu, Miyuki, 2015, "Position of the Family in Care Policies," *Japan Society of Family Sociology* 27(1): 49-60.)

下村美保、長岡芳美

- 2019 〈「我が事・丸ごと」地域共生社会の実現に向けた地域づくり：山形市社会福祉協議会の地域福祉活動の積み上げの考察〉，《東北文教大学・東北文教大学短期大学部紀要》9: 83-101。(Shimomura, Miho and Yoshimi Nagoka, 2019, "The Revitalization of Realization of a Regional Inclusive Society: 'Wagakoto Marugoto': A Study on the Continuous Development of Community Welfare Activity by the Social Welfare Councils of Yamagata City," *Bulletin of Tohoku Bunkyo College Tohoku Bunkyo Junior College* 9: 83-101.)

大豆生田啓友

- 2017 〈新制度以降の自治体発の子育て支援・保育の取り組み〉，《医療と社会》27(1): 89-97。(Oomameuda, Hiroto, 2017, "Municipal Initiatives on Child-rearing Support and Early Childhood Care and Education after the Introduction of the Comprehensive Support System for Children and Child-rearing," *Journal of Health and Society* 27(1): 89-97.)

小田切徳美

- 2014 〈「農村たたみ」に抗する田園回帰：「増田レポート」批判〉，《世界》860: 188-200。(Odagiri, Tokumi, 2014, "Rural Regression against 'Rural Collapse': Critique of 'Masuda Report'," *World* 860: 188-200.)

## 山浦陽一

- 2017 〈地域福祉型の地域運営組織の展開と支援体制一定点観測 5-1-〉、《農業研究》29: 289-312。(Yamaura, Youichi, 2017, “The Development and Support Regime for the Community Welfare Regional Management Organization,” *Agriculture Research* 29: 289-312.)

## 内閣府

- 2013 《平成25年度 特定非営利活動法人に関する実態調査》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2013, *2013 Survey on the Status of Non-profit Corporations*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2014 《平成27年版高齢社会白皮書》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2014, *Annual Report on the Ageing Society FY 2015*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2015a 《平成25年度 市民の社会貢献に関する実態調査》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2015a, *2014 Survey on Citizen's Contribution*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2015b 《平成26年度 特定非営利活動法人及び市民の社会貢献に関する実態調査》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2015b, *2015 Survey on the Status of Non-profit Corporations*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2016 《平成28年版高齢社会白皮書》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2016, *Annual Report on the Ageing Society FY 2016*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2017 《平成27年度 特定非営利活動法人及び市民の社会貢献に関する実態調査》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2017, *2016 Survey on the Status of Non-profit Corporations and Citizens' Social Contribution*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2018a 《平成28年度 市民の社会貢献に関する実態調査》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2018a, *2017 Survey on the Citizens' Social Contribution*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2018b 《平成29年度 特定非営利活動法人に関する実態調査》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2018b, *2018 Survey on the Status of Non-profit Corporations*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2018c 《平成30年版高齢社会白皮書》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2018c, *Annual Report on the Ageing Society FY 2018*. Tokyo: Cabinet Office.)
- 2019 《令和元年版高齢社会白皮書》。東京：内閣府。(Cabinet Office, 2019, *Annual Report on the Ageing Society FY 2019*. Tokyo: Cabinet Office.)

## 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

- 2015 〈まち・ひと・しごと創生基本方針2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて—〉。2019年6月20日、取自 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20150630siryou3.pdf> (Headquarters for Overcoming Population and Vitalizing Local Economy in Japan, 2015, “Town, Population, Work Innovation Basic Policy 2015—Toward Local Abeconomics Practice,” Retrieved June 20, 2019, from <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20150630siryou3.pdf>)
- 2018 〈まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略パンフレット」〉。2018年12月30日、取自 [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/panf\\_vision-sogo.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/panf_vision-sogo.pdf) (Headquarters for Overcoming Population and Vitalizing Local Economy in Japan, 2018, “Town, Population, Work Innovation Long-term Vision,” Retrieved December 30, 2018, from [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/panf\\_vision-sogo.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/panf_vision-sogo.pdf))

## 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局、内閣府地方創生推進事務局

- 2018 〈地域再生エリアマネジメント負担金制度について〉。2018年12月30日、取自

- [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h300601\\_setsumei.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h300601_setsumei.pdf)  
(Headquarters for Overcoming Population and Vitalizing Local Economy in Japan, Office for Promotion of Regional Revitalization, 2018, “Area Management Contribution System,” Retrieved December 30, 2018, from [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h300601\\_setsumei.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/areamanagement/h300601_setsumei.pdf))
- 2019 〈小さな拠点・地域運営組織に関する支援メニュー〉。2019年7月10日，取自 [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/pdf/02\\_shienmenu.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/pdf/02_shienmenu.pdf)  
(Headquarters for Overcoming Population and Vitalizing Local Economy in Japan, Office for Promotion of Regional Revitalization, 2019, “Support Menu for Regional Management Organizations,” Retrieved July 10, 2019, from [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/pdf/02\\_shienmenu.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/pdf/02_shienmenu.pdf))
- 矢部拓也
- 2015 〈中心市街地の活性化とコモンズ—「まちづくり会社」による中心市街地の活性化は何であったのか？〉，見細野助博、風見正三、保井美樹（編），《新コモンズ論》，頁189-221。東京：中央大學出版部。(Yabe, Takuya, 2015, “Activation of the Central City Area and the Commons,” pp. 189-221 in Sukehiro, Hosono, S. Kazami, and Miki Yasui (eds.), *New Commons Theory*. Tokyo: Chuo University Press.)
- 2016 〈「地方消滅」言説下における地方都市のまちづくりの行方—地方創生は「選択と集中」？「社会保障」？「新自由主義」？〉，《學術の動向》21(12): 26-39。(Yabe, Takuya, 2016, “Urban Fortunes: Regional Revitalization, Conservatism, and Neo-liberalism in Local Cites,” *SCJ Forum* 21(12): 26-39.)
- 広井良典
- 2016 〈ケアの倫理と公共政策〉，《社会保障研究》1(1): 22-37。(Hiroi, Yoshinori, 2016, “Ethics of Care and Public Policy,” *Journal of Social Security Research* 1(1): 22-37.)
- 安心生活創造事業推進検討会
- 2012 〈見直しませんか 支援のあり方・あなたのまち～安心生活を創造するための孤立防止と基盤支援～〉。2018年12月30日，取自 [https://www.mhlw.go.jp/seisakunit suite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/anshin-seikatu/dl/houkoku\\_2408.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunit suite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/anshin-seikatu/dl/houkoku_2408.pdf) (Reliable Life Creation Business Promotion Meeting, 2012, “Support Way for Your Town,” Retrieved December 30, 2018, from [https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/anshin-seikatu/dl/houkoku\\_2408.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/anshin-seikatu/dl/houkoku_2408.pdf))
- 岡田知弘
- 2015 〈地方消滅論批判—地域経済学の視点から〉，《農業問題研究》47(1): 4-13。(Okada, Tomohiro, 2015, “Criticism against the Argument of ‘Disappearing Regional Localities’: From the Perspective of Regional Economics Studies,” *Journal of the Rural Issues* 47(1): 4-13.)
- 服部良子
- 2015 〈労働レジームと家族的責任〉，《家族社会学研究》27(1): 36-48。(Hattori, Ryoko, 2015, “Japan’s Employment System and Family Responsibility,” *Japanese Journal of Family Sociology* 27(1): 36-48.)
- 松端克文
- 2012 〈地域福祉における「地域」のとらえ方と社会的ケアの課題〉。第8回日本社會

福祉学会フォーラム，2019年7月1日，取自 [http://www.jssw.jp/event/doc/forum/forum\\_08\\_02.pdf](http://www.jssw.jp/event/doc/forum/forum_08_02.pdf) (Matsunohana, Katsufumi, 2012, “How to Grasp ‘Community’ and the Problem of Social Care,” The 8th Forum of Japan Society for the Study of Social Welfare, Retrieved July 1, 2019, from [http://www.jssw.jp/event/doc/forum/forum\\_08\\_02.pdf](http://www.jssw.jp/event/doc/forum/forum_08_02.pdf))

沼尾波子

2016 〈地域包括ケアシステムにみる地域内連携と「協働」〉，《経済科学研究所紀要》46: 99-110。(Numao, Namiko, 2016, “Regional Collaboration in Regional Integrated Care System and ‘Co-production’,” *Bulletin of Economic Science, College of Economics, Nihon University* 46: 99-110.)

芝田英昭

2017 〈社会保障制度基盤を揺るがす「改革」—「地域共生社会」で強調される自助・共助〉，《住民と自治》651: 6-10。(Hideaki, Shibata, 2017, “‘Reform’ That Undermines the Foundation of the Social Security System,” *Residents and Autonomy* 651: 6-10.)

厚生労働省

2015 〈地方創生・人口減少克服に向けた対策（厚生労働省）〉。2018年12月30日，取自 [https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/siryous3.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/siryous3.pdf) (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2015, “Policies for Overcoming Regional Innovation and Population Decline,” Retrieved December 30, 2018, from [https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/siryous3.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/siryous3.pdf))

2016 〈地域包括ケアの深化・地域共生社会の実現〉。2019年5月30日，取自 [https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000171017.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000171017.pdf) (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2016, “Deepening Regional Integrated Care System and Realization of the Symbiotic Community,” Retrieved May 30, 2019, from [https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000171017.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000171017.pdf))

2019a 〈地域包括ケアシステム〉。2019年6月20日，取自 [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/kaigo\\_koureisha/chiiki-houkatsu/](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/) (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2019a, “Regional Integrated Care System,” Retrieved June 20, 2019, from [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/kaigo\\_koureisha/chiiki-houkatsu/](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/))

2019b 〈「地域共生社会」の実現に向けて〉。2019年6月20日，取自 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html> (Ministry of Health, Labour and Welfare, 2019b, “Toward to the Realization of Symbiotic Community,” Retrieved June 20, 2019, from <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html>)

星貴子

2015 〈地域包括ケアにおける住民組織の役割と求められる対応〉，《JRIレビュー》6(25): 130-155。(Hoshi, Takako, 2015, “Role of Regional Organization in Regional Integrated Care System and Required Response,” *Japan Research Institute Review* 6(25): 130-155.)

相馬直子、山下順子

2017 〈ダブルケア（ケアの複合化）〉，《医療と社会》27(1): 63-75。(Naoko, Soma and Junko Yamashita, 2017, “The Double Responsibility of Care in Japan,” *The Health Care*

*Science Intitute* 27(1): 63-75.)

唐澤剛

- 2019 〈ごちゃまぜで進める地域包括ケア——地方創生と地域包括ケアは一体〉。2019年6月20日・取自 [https://care-matching.jp/style/care\\_matching/img/01.pdf](https://care-matching.jp/style/care_matching/img/01.pdf) (Takeshi, Karasawa, 2019, “Local Revitalization and Regional Integrated Care System,” Retrieved June 20, 2019, from [https://care-matching.jp/style/care\\_matching/img/01.pdf](https://care-matching.jp/style/care_matching/img/01.pdf))

荒井壽夫

- 2018 〈地域自治組織とまちづくり（上）〉、《彦根論叢》418: 86-99。(Arai, Hisao, 2018, “Autonomous Regional Organizations and Community Development (1),” *Hikone Ronso* 418: 86-99.)

高村学人

- 2012 《コモンズからの都市再生——地域共同管理と法の新たな役割》。京都市：ミネルヴァ書房。(Takamura, Gakuto, 2012, *Urban Regeneration by Commons*. Kyoto: Miniervashobo.)

高屋大樹

- 2018 〈子育て世代包括支援センターに関する一考察：センターの創設過程、自治体の取組と今後の課題〉、《都市問題》109(2): 94-121。(Takaya, Takaki, 2018, “Reconsideration for the Child Care Generation Comprehensive Support Center,” *Toshi Mondai* 109(2): 94-121.)

猪飼周平

- 2017 〈地域包括ケア政策の総括から共生社会へ〉、《保険診療》72(6): 34-39。(Shuhei, Ikai, 2017, “From Generalization of Regional Integrated Care System to Symbiotic Society,” *Journal of Health Insurance & Medical Practice* 72(6): 34-39.)

筒井孝子

- 2012 〈日本の地域包括ケアシステムにおけるサービス提供体制の考え方：自助・互助・共助の役割分担と生活支援サービスのありかた〉、《社会保障研究》47(4): 368-381。(Tsutsui, Takako, 2012, “Current State of Services Provided in the Japanese Community-based Care System: New Division of Roles between Self-Care, Mutual Care, Social Solidarity Care and Public Assistance,” *The Quarterly of Social Security Research* 47(4): 368-381.)

間宮陽介、廣川祐司（編）

- 2013 《コモンズと公共空間——都市と農漁村の再生にむけて》。京都市：昭和堂。(Mamiya, Yosuke and Yuwaji Hirokawa (eds.), 2013, *Commons and Public Space*. Kyoto: Showado.)

落合恵美子

- 2015 〈「日本型福祉レジーム」はなぜ家族主義のままなのか—4 報告へのコメント〉、《家族社会学研究》27(1)：61-68。(Emiko, Ochiai, 2015, “Why Does the Japanese Welfare Regime Remain Familialist? Comments on Four Papers,” *Japan Society of Family Sociology* 27(1): 61-68.)

総務省地域力創造グループ地域振興室

- 2014 《RMO（地域運営組織）による総合生活支援サービスに関する調査研究報告書》。東京：総務省。(Regional Promotion Office of Regional Ability Creation Group in

- Ministry of Internal Affairs and Communications, 2014, *Research Report on Integrated Life Support Service by Regional Management Organization*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.)
- 2015 《暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書》。東京：総務省。(Regional Promotion Office of Regional Ability Creation Group in Ministry of Internal Affairs and Communications, 2015, *Research Report on the Regional Management Organization for Living Support*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.)
- 2016 《暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書》。東京：総務省。(Regional Promotion Office of Regional Ability Creation Group in Ministry of Internal Affairs and Communications, 2016, *Research Report on the Regional Management Organization for Living Support*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.)
- 2017 《地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書》。東京：総務省。(Regional Promotion Office of Regional Ability Creation Group in Ministry of Internal Affairs and Communications, 2017, *Research Report on the Formation and Sustainable Management of Regional Management Organization*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.)
- 2018 《地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書》。東京：総務省。(Regional Promotion Office of Regional Ability Creation Group in Ministry of Internal Affairs and Communications, 2018, *Research Report on the Formation and Sustainable Management of Regional Management Organization*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.)
- 2019 《地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書》。東京：総務省。(Regional Promotion Office of Regional Ability Creation Group in Ministry of Internal Affairs and Communications, 2019, *Research Report on the Formation and Sustainable Management of Regional Management Organization*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.)
- 増田寛也  
2014 《地方消滅—東京一極集中が招く人口急減》。東京：中央公論新社。(Masuda, Katsuya, 2014, *Local Extinction*. Tokyo: Chuokoron-Shinsha.)
- 橋本真紀、奥山千鶴子、坂本純子  
2016 《利用者支援事業のための実践ガイド—地域子育て支援拠点で取り組む》。東京：中央法規出版。(Hashimoto, Maki, Chidzuko Okuyama, and Junko Sakamoto, 2016, *Practice Guide for User Support Project*. Tokyo: Chuohoki Publishing.)
- Akbulut, B.  
2017 “Carework as Commons: Towards a Feminist Degrowth Agenda,” Retrieved August 1, 2019, from <https://www.degrowth.info/en/2017/02/carework-as-commons-towards-a-feminist-degrowth-agenda/>
- Becker, S., M. Naumann, and T. Moss  
2016 “Between Coproduction and Commons: Understanding Initiatives to Reclaim Urban Energy Provision in Berlin and Hamburg,” *Urban Research & Practice* 10(1): 63–85.

- Bodirsky, K.  
2018 “The Commons, Property, and Ownership: Suggestion for Further Discussion,” *Focal-Journal of Global and Historical Anthropology* 81: 121–130.
- Bruni, L. and S. Zamagni  
2007 *Civil Economy: Efficiency, Equity, Public Happiness*. New York: Peter Lang.
- Casassas, D. and J. D. Wispelaere  
2016 “Republicanism and the Political Economy of Democracy,” *European Journal of Social Theory* 19(2): 283–300.
- Dagger, R.  
2006 “Neo-republicanism and the Civic Economy,” *Politics, Philosophy & Economics* 5(2): 151–173.
- Defourny, F. and M. Nyssens  
2006 “Defining Social Enterprise,” pp. 3–26 in M. Nyssens (ed.), *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. New York: Routledge.
- Dickel, S., C. Schneider, C. Thiem, and K. Wenten  
2019 “Engineering Publics: The Different Modes of Civic Technoscience,” *Science and Technology Studies* 32(8): 8–23.
- Esping-Andersen, G.  
2009 *The Incomplete Revolution: Adapting to Women’s New Role*. Cambridge: Polity Press.
- Fraser, N.  
2011 “Marketization, Social Protection, Emancipation: Toward a Neo-polanyian Conception of Capitalist Crisis,” pp. 137–158 in C. Calhoun and G. Derluigiian (eds.), *Business as Usual: The Roots of the Global Financial Meltdown*. New York: New York University Press.  
2013 “A Triple Movement? Parsing the Politics of Crisis after Polanyi,” *New Left Review* 81: 119–132.  
2016 “Contradictions of Capital and Care,” *New Left Review* 100: 99–117.
- Gibson-Graham, J.  
2006 *A Postcapitalist Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gibson-Graham, J., J. Cameron, and S. Healy  
2013 *Take Back the Economy: An Ethical Guide for Transforming Our Communities*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Giuliani, A. and C. Vercellone  
2019 “From New Institutional Economics of the Commons to the Common as a Mode of Production,” *The South Atlantic Quarterly* 118(4): 767–787.
- Grafton, R. Q.  
2000 “Governance of the Commons: A Role for the State?” *Land Economics* 76(4): 504–517.
- Hardin, G.  
1968 “The Tragedy of the Commons,” *Science* 162(3859): 1243–1248.

- Harvey, D.  
2012 *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London: Verso.
- Humphreys, A. and K. Grayson  
2008 “The Intersecting Roles of Consumer and Producer: A Critical Perspective on Co-production, Co-creation and Prosumption,” *Sociology Compass* 2(3): 963-980.
- Kratzwald, B.  
2016 “Community Development and Commons: On the Road to Alternative Economics,” pp. 235-251 in R. Meade, M. Shaw, and S. Banks (eds.), *Politics, Power and Community Development*. Bristol: Policy Press.
- Leyshon, C., M. Leyshon, and J. Jeffries  
2018 “The Complex Spaces of Co-production, Volunteering, Ageing and Care,” *Area* 51(3): 433-442.
- Martino, M. G.  
2020 “Civil Economy: An Alternative to the Social Market Economy? Analysis in the Framework of Individual versus Institutional Ethics,” *Journal of Business Ethics* 165: 15-28.
- Ostrom, E.  
1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.  
1996 “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development,” *World Development* 24(6): 1073-1087.
- Overgaard, C.  
2019 “Rethinking Volunteering as a Form of Unpaid Work,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 48(1): 128-145.
- Power, S., E. Muddiman, K. Moles, and C. Taylor  
2018 “Civil Society: Bringing the Family Back in,” *Journal of Civil Society* 14(3): 193-206.
- White, S.  
2008 “Introduction,” in S. White and D. Leighton (eds.), *Building a Citizen Society: The Emerging Politics of Republican Democracy*. Retrieved December 1, 2015, from [http://www.lwbooks.co.uk/books/archive/citizen\\_society\\_intro.html](http://www.lwbooks.co.uk/books/archive/citizen_society_intro.html)  
2012 “Property-Owning Democracy and Republican Citizenship,” pp. 129-146 in M. O’Neill and T. Williamson (eds.), *Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Zamagni, S.  
2018 “Civil Economy: A New Approach to the Market in the Age of the Fourth Industrial Revolution,” *RECERCA* 23: 151-168.



# **Regional Care-centered Society within Local Revitalization in Japan: The Dialogue between Civil Economy and Civic Economy**

**Chih-lung Huang**

Associate Professor

Department of Public Policy and Management, I-Shou University

## **ABSTRACT**

This article will analyze the context of the local revitalization and regional care-centered society policies nexus through the criticism of welfare state regime reconstructive theory and the ideal type construction of the civil economy and civic economy. Through the analysis of ideal type, related policies and literature review, as well as collecting official data, we can understand the features of the civil economy in Japan, including private ownership, market distribution mechanisms, its employment centered with a volunteering periphery, and limited participation in democracy. At the same time, I use the idea of civic economy to understand the challenge of Japan's related policy development in the future, including the diversity of ownership, exchange mechanisms based on community recognition, the equal value between employment and voluntary work, and democratic governance based on the community's civic participation.

**Key Words:** Japan, Local Revitalization, Regional Care-centered Society, Civil Economy, Civic Economy