



## 眺望景觀的手法應用於都市景觀管制之研究

曾憲嫻\*

陳柏文\*\*

### 摘要

近年來景觀保存意識逐漸被強調，不僅是特定保存區內的景觀受到重視，整體的景觀保護與其周遭都市景觀的關係也逐漸受到關注，連帶影響世界對於都市景觀規劃的潮流，許多城市都在嘗試一些新的景觀保存與管制手法，大尺度、眺望景觀的規劃設計，成了眾多都市進行景觀保存和周遭景觀管制與規劃的重點；反觀國內都市景觀規劃現況，對於眺望景觀的了解仍是一知半解，相關研究與應用同樣缺乏，面對台灣這樣土地狹小卻擁有多元地形的地理環境，同時有著土地使用開發強度高的問題，都市內部高樓大廈林立，使得都市內部景觀保存更加不容易。

然而與我們位置相近、景觀環境條件相似的日本，1970 年代開始即對景觀規劃與保存等訂定相關條例，並持續關心相關議題，2004 年景觀法正式上路後，以眺望景觀保存為主的相關行政作業、NPO 團體和地區運動逐漸興起，有許多值得借鏡之處。因此，本研究試圖透過日本眺望景觀相關研究的整理，將西村幸夫、卓野源、小浦久子等學者對於眺望景觀的看法釐清，並進而將其所提出之眺望景觀類型進行整理，同時選出日本京都與岡山兩大重點城市，分析不同城市以眺望景觀概念應用於都市景觀管制之策略與手法，了解日本眺望景觀的發展歷程、相關管制策略以及實際規劃情況等，找出其運用於都市管制的優缺點，同時舉出適合台灣的作法，以做為台灣都市景觀管制策略發展學習的參考；最後，期望透過本研究，針對目前國內都市之景觀保存與管制等問題，並藉由眺望景觀的概念納入都市景觀管制，提出未來台灣都市景觀保護與管制相關的策略方向和建議。

**關鍵字：**眺望景觀、景觀管制、景觀保存、都市景觀、日本

---

\* 成功大學都市計劃所助理教授，TEL：06-2757575#54226，  
e-mail：janeshin@mail.ncku.edu.tw

\*\* 成功大學都市計劃所研究生，TEL：0912-521798，  
e-mail：decmayday@hotmail.com



## **A Study of the Method of View Landscape Used in Urban Landscape Control**

Hsien-Hsin Cheng Po-Wen Chen

### **Abstract**

In recent years, we put more emphases on the concepts of landscape conservation. We focus on not only the landscape of preservation areas, but the relations with urban landscape and neighboring cities. Thus, the trend of urban landscape planning is changing; many cities are trying some techniques of landscape preservation and control. Furthermore, landscape planning and design of large scale and the view landscape become the key point of the landscape control. In contrast, knowledge of urban landscape planning in Taiwan is still scanty. Related research and applications are poverty too. In Taiwan, the geographical environment is very complex. We do not have many spaces that can be used. In the inner city with many skyscrapers, it is much more difficult to conserve landscape.

Japan, which is closed to Taiwan and own similar environmental conditions, legislated the regulation of the landscape planning and control in the 1970s, and is concerned with this issue continuously. The Landscape Law was found in 2004. Meanwhile, there is a rise of NPO (Nonprofit Organization) groups focusing on the view landscape preservation. Therefore, this researcher will document the view of landscape about Japan systematically, including Nishimura Yukio, Koura Hisako, etc. We choose the research of Kyoto and Okayama to analyze the strategies and techniques with concept of view landscape and urban control, to understand its development process, and to identify strengths and weaknesses. Finally this research will be conscious of the problems of urban landscape control and preservation in Taiwan. In addition, we will apply the concept of the view landscape to the urban control, and propose suggestions of the urban landscape preservation and control.

**Key word : View Landscape 、 Landscape Control 、 landscape Maintenance 、 Urban Landscape 、 Japan**



## 一、 緒論

### (一) 前言

過去，我們進行都市景觀保存、管制的操作與研究，多半侷限區域空間內的單體元素的思考與設計，對於城市內部空間之形構和周遭環境互動的討論較少，所使用的規劃、管制體系也有所不同。然而，近年來，世界對於都市景觀規劃的潮流逐漸改變，許多城市都在嘗試一些新的景觀管制手法，爲了保存都市景觀，開始將自然環境與城市規劃結合，日本學者西村幸夫也提出相關的說法與建議，其中，眺望景觀即是其中一種思考方向，將都市周邊環境納入考量，使得都市景觀規劃、管制的範疇放大，所影響的區域將不再只侷限於現有都市計畫分區，規劃範圍內將會有大結構環境與土地利用的改變；在小區域的都市單體元素和都市設計制度中，同樣因爲眺望景觀的訂定，而針對都市內建築的高度、外牆設計等規範與管制。

但回過頭來看目前台灣對於眺望景觀的了解，無論是國內專門研究，或是實際應用於都市設計、景觀規劃上，皆是少之又少，只能在少數景觀相關研究中看到所占比例不高的篇幅；各縣市的景觀綱要計畫中雖有景觀管制的部分，其主要管制項目仍限於小區域和單體元素的管制，對於眺望景觀這類較大尺度、範圍較廣的景觀管制與規劃卻無具體說明。面對台灣這樣地狹卻擁有多元性地形的地理環境，都市內的地標性建築物，亦或是都市近郊小山丘等制高點，皆是都市眺望景觀的重要元素，但國內卻極少城市針對眺望景觀提出相關的景觀管制和保護措施。

與我們位置相近、景觀環境條件相似的日本，1970 年代開始即對景觀規劃訂定相關條例，並持續關心相關議題，2004 年景觀法正式上路後，從國土交通省所推動的「關東富士見 100 景」開始，針對眺望景觀保存的相關概念、操作和活動等逐漸興起，其中格外重視眺望景觀選定和保存的景觀造街（景觀まちづくり），並將自然景觀和歷史景觀相結合，成爲景觀保存的重點。

因此，本研究試圖以兩大重點城市實際將眺望景觀應用於都市景觀保存、管制之策略與手法，並透過日本眺望景觀相關研究的歸納整理，分析日本京都和岡山望景觀的發展歷程、相關管制策略以及實際



規劃情況等，舉出適合台灣的作法，以做為台灣都市景觀保存、管制策略發展學習；同時，期望透過本研究，針對目前國內都市景觀保存與管制的問題，並藉由眺望景觀的概念，納入都市景觀管制概念中，提出未來台灣都市景觀保存、管制提出相關的策略方向與建議。

## （二）相關文獻探討

經由相關資料溯源得知，「眺望景觀」最早並非直接於景觀相關研究中出現，而是地理學中的一種地景類型，討論動物如何運用「眺望與藏匿空間」的環境條件，而後用於人類視覺環境及景觀結構的分析；其後許多的學者將「眺望景觀」這樣的觀念應用在不同領域上。而真正將「眺望景觀」應用於都市景觀保護的做法，根據西村幸夫（1997）在《環境保全と景觀創造－これからの都市風景へ向けて》中提到，最早是由英國建築師克理斯多福·雷恩提出倫敦天際線保存的重要性之議題，同時引發倫敦聖保羅教堂周遭眺望景觀遭受破壞的問題，進而於 1934 年提出相關的保存政策和其後續保護策略的執行；然而其也影響了其他國家對於眺望景觀的重視，其中也包含了吸取歐美經驗的日本。

進行景觀環境調查時，會依據人類視覺特性、週遭環境與空間元素來判別視覺景觀類型，英國學者 G. Cullen（1975）和日本學者篠原修（1998）也對於景觀構成要素可以依據人類感知和感知對象，將景觀構成要素分為「視點、視點場、主對象、對象場」。而日本學者野源卓（2005）就是以此為出發點，提出眺望景觀是由「視點場、前景、眺望對象、眺望後景」的結構所組成，和一般景觀不同的是，眺望景觀更提出了視點場和眺望對象之間的「空間距離感」（如下圖 1 所示）。此外日本學者小浦久子（2005）也提出相同的景觀會伴隨著近、中、遠景等不同距離的眺望點而有所不同，並進而提出眺望景觀除了利用都市內視野良好或是地勢較高的地區作為眺望點，同時若能夠掌握或靈活運用這些地方的地形與場所，更可以創造具有地區特色的景觀。從上述的文獻歸納可知，善用眺望景觀，同時注重街道上所見或是從高處鳥瞰的景色，可透過眺望來理解都市整體結構，並進而能夠發現都市景觀變化的特質所在。



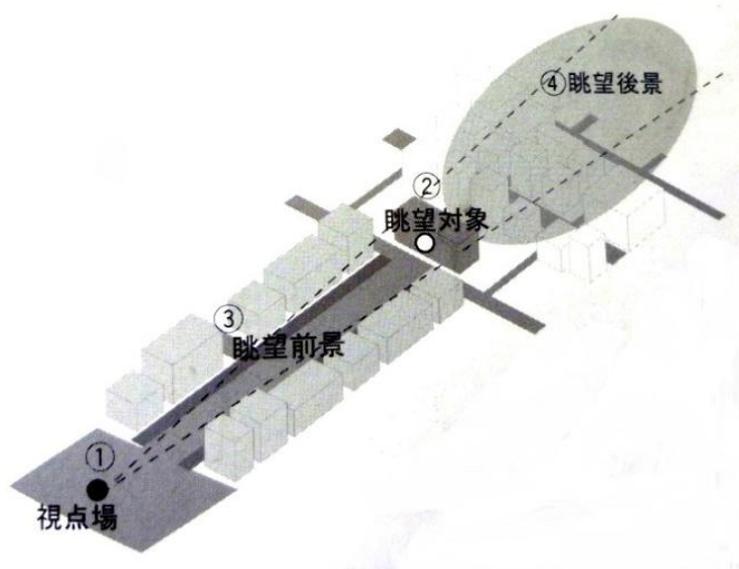


圖 1 眺望景觀結構示意圖  
資料來源：野源卓，2005

### (三) 研究方法與限制

本研究主要在於了解眺望景觀概念應用於都市景觀保護、管制之理念，其研究方法以文獻分析為主，並以個案分析法為輔，選取目前針對歷史和自然景觀探討較豐富的日本岡山、京都兩大重點城市進行執行策略之分析。由於目前國內對於眺望景觀應用於景觀保護、管制之相關研究較少，文獻分析將會以日本文獻為主。

其中文獻又可以分為兩大部分，一為探討日本景觀法和眺望景觀的關係、脈絡發展的文獻。這部分文獻為景觀法之相關研究，因景觀研究的範疇廣泛，本研究將著重在於景觀保護和眺望景觀的發展脈絡之分析歸納。另一部分文獻則針對日本岡山、京都重點城市之眺望景觀應用、執行策略的資料進行整理。

日本雖公佈景觀法，但各地會因應當地環境特性提出合宜的規範和操作方式，因此本研究將會著重於制度、策略等大方向進行論述，並分析其優劣之處，特別重視對於台灣的參考性，以做為台灣景觀保護、管制之借鏡。



## 二、日本景觀法與眺望景觀的發展

### (一) 日本景觀保存的開端

日本都市景觀整備相關制度始於 1970 年代，特別是 90 年代之後更為重視。其主要觀念和規範方向皆受到歐美國家的影響，同時針對日本景觀環境特性，加上地方自治團體對於地方景觀保護施政與管制有很大的關注，特別是金澤、京都、高山等幾個較早發展地方景觀保護條例的城市。但其實早在 20 世紀初期，就有景觀保護與管制相關條例的訂定，1919 年都市計畫相關的兩項法規「都市計畫法」和「市街地建築物法」發布，其中導入「風致地區」和「美觀地區」的制度。都市計畫中的「風致地區」，主要針對街區周遭環境進行保護，並結合美觀地區。「風致地區」是二戰前唯一考慮到綠地保育的地區制度，當初所指定之標準對象包括「不期待高度利用的土地」、自古以來的地方遊覽勝地、土地利用會失去良好景致的場所、有歷史意義的土地，其最初的目的主要是為了保護史蹟、名勝及天然紀念物而創設的（曾憲嫻，2008）。而「美觀地區」的目的不單只要保存建築物本身，而是讓建築與週邊環境形構和諧的景觀，其規範包含了建築物高度、外牆材質和顏色等（曾憲嫻，2008；陳湘琴，2007）。

1923 年關東大地震的破壞，讓日本更加重視景觀保存的概念，但由於二戰爆發（1939 年～1945 年），直到 1960 年代以歷史景觀保全為開端，首先由 1968 年的金澤市提出「金澤市傳統環境保存條例」，其後掀起一波熱潮，許多城市在 1972 年以歷史景觀保存為前提，訂定景觀保存條例，也因此 1975 年訂定「傳統的建築物群保存法」，屬於文化財保護法和都市計畫法之下，主要在保存具有價值的歷史建築、地方產業和居民型態所形成的景觀，後續所訂定的景觀條例更是以此為基礎，像是「神戶市都市景觀條例」以「都市景觀創造」為目標，保存兼具歷史與學術價值之都市景觀，1984 年滋賀市的景觀守護條例更是發展了「廣域型景觀保護」。1990 年代可說是景觀條例的全盛時期，日本各地重視地方景觀條例，主要發展方向可分為：歷史景觀保全、自然景觀保全和都市景觀創造（內海麻利，2005），其景觀條例除了有基本計畫訂定、重點地區的範圍指定等，還需要地方團體的支援等，才能順利推動與執行。這些地方景觀條例的形成，成為後續景觀法訂定與實施的基礎。



## （二）日本景觀法的執行與眺望景觀發展契機

日本在景觀法所頒佈之前，皆為市町村（或都道府）根據各個不同屬性的地區特質制定「景觀條例」來進行景觀整備（曾憲嫻，2008），其景觀相關制度的建立可以說是彌補現行都市計劃體系的不足。2004年日本景觀法通過並施行，與「都市綠地法」和「屋外廣告物法」合稱為「景觀綠三法」，其基本理念認為：景觀為國民共有資產，是具有地方性特色的地景與人類活動融合的產物。因此景觀法除了具有地區性之外，還具有綜合性，所涵蓋的範圍包括自然、歷史與文化。

景觀法架構由下圖2所示，其「景觀計畫」為準則型的通用規範，包含劃定區域範圍和景觀規劃的方針、限制事項以及景觀重要建造物和景觀重要樹木的指定方針。而「景觀地區」以過去「美觀地區」為基礎，對於建築物與土地開發採用更積極、嚴格的手段，針對區域內的建築型態、設計進行限制，並強化景觀法在建築高度、基地面積、牆壁位置和土地開發等限制，以確保區域內良好的景觀。

景觀法正式上路之後，各地區依據當地景觀特質，訂定相關協定和組成景觀整備機構，以推動與執行景觀整備事業。其中有許多地區，針對地方「綜合性景觀」的特性，提出「廣域型景觀」和「眺望景觀」的想法，也因此使眺望景觀保存的相關行政作業、自治團體活動等而開始受到關注；從國土交通省所推動的「關東富士見 100 景」開始，對於眺望景觀元素的選定、調查與評估等活動更加活絡，日本許多學者針對眺望景觀的影響、應用和評估等也進行不少研究，近年來更有許多地方團體也開始重視眺望景觀和保存的景觀造街（景觀まちづくり）等相關活動，他們將自然景觀和歷史景觀相結合，形成景觀保護的重點，例如京都車站周遭景觀保存的相關議題，因飯店開發影響了東寺、栗山的眺望景觀保存，就必須對周遭景觀和天際線進行管制。



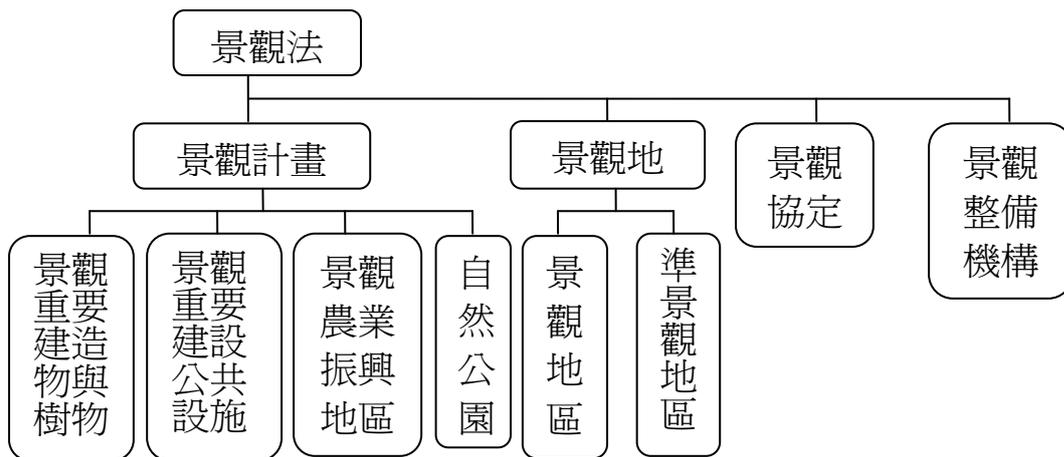


圖 2 景觀法基本架構圖

資料來源：本研究整理繪製

### （三）眺望景觀的重要性

不同地區的城市特色來自其自然和人文的景觀資源的呈現，如何利用這些景觀資源來塑造城市的魅力，近年來成為許多城市景觀規劃的重要課題。日本從景觀相關條例到景觀法正式通過、施行，地區性景觀條例已經超過五百條，雖有全國性的景觀法，對於各地區執行單位而言，景觀法屬於所有景觀條例訂定的基礎和原則（岸田佳里子，2005），對於景觀保護相關規範，還是依賴地方政府與 NPO 團體合作，找出地區景觀特色，由中央補助、地方執行和民眾參與訂定合適於地方景觀條例，以達到各地區景觀保護與管制的效果。

隨著 2004 年景觀法的通過與實施，景觀整備的課題受到各界注目，該如何運用與規劃，不再只是地方問題，跨界領域的學者也提出相關見解。日本學者小浦久子（2005）即針對景觀的特性，提出「綜合性」和「地區性」的看法，以綜合性而言，則提出「廣域型景觀」和「眺望景觀」的景觀保存概念；西村幸夫（2005）對於景觀保護議題操作部分，則提出「足的戰略」、「手的戰略」和「目的戰略」，其中「目的戰略」著重在人所見的景觀項目與觀看範圍，配合 2004 年文化財保護法改正，提出文化景觀的重要性之外，對於各地景觀特色的選定也提出景觀保存的重要性。

其中「眺望景觀」成為許多城市在選定景觀特色與景觀保存的重點項目，其眺望景觀不再只是選定都市周邊「高處」的觀景眺望點，反而是選定需要保存的特殊景觀，以及觀景點和觀景對象所形成的「眺望景觀空間」，針對其景觀特質和景觀保存重點而限制眺望景觀空間



內的建造物，以符合地區風貌和景觀特色。眺望景觀所要規劃管制的範圍較廣，所影響的區域將也不再只侷限於現有都市計畫分區，依據地方都市機能、經濟與用途等，而有不同的管制項目，規劃範圍更將會有大結構環境與土地利用的改變；在小區域的都市單體元素和都市設計制度中，同樣因為眺望景觀的訂定，而針對都市內建築的高度、外牆設計等進行規範與管制。眺望景觀不僅是改變小範圍的景觀元素，同時也影響了大範圍的景觀規劃方針與策略。

### 三、日本眺望景觀操作與應用案例——岡山、京都

眺望景觀雖從 2004 年景觀法施行之後受到關注，事實上早在 1969 年橫濱市為保存山手地區可眺望橫濱港的景觀，因受到高層建築開發遮蔽眺望視線的影響，於 1972 年在「山手地區景觀風致保存綱要」中以「風致地區」的方式進行保存。其後在盛岡、岡山、北海道的小樽、山形、松本、金澤、橫須賀，到東京都(2007 年)、彥根市(2007 年)、鹿耳島市(2008 年)等以景觀計畫為基礎訂定眺望景觀保存規範的城市急速增加，到近年來訂定「眺望景觀創生條例」的京都市，都於地區景觀條例中訂定眺望景觀保存規範，其各縣市的施政策略與施行時間如下表 1 所示。

表 1 日本近年眺望景觀施政策略表

時間	都市	施政策略	時間	都市	施政策略
1972	橫濱	山手地區景觀風致保存綱要	1993	小田原	小田原市都市景觀條例
1984	盛岡	都市景觀形成指引都市景觀形成地區等指導綱要	1995	富士宮	富士宮景觀條例
			2000	山形	文翔館周邊高度地區
1988	函館	函館市西部歷史景觀條例	2001	松本	松本城周邊高度地區
1990	倉敷	倉敷市河畔傳建地區背景保存條例	2003	金澤	金澤市傳統環境保存與美化景觀相關條例
1991	岡山	岡山縣景觀條例	2004	橫須賀	橫須賀市景觀條例
1992	小樽	小樽歷史與自然再生城市營造景觀條例	2007	京都	京都市眺望創生景觀條例

資料來源：野源卓，2005、本研究整理



在前述對於眺望景觀定義及提到所謂的眺望景觀，即為眺望前景、眺望後景以及主要景觀所構成的三度空間，其觀景點與主要景觀兩端點所構成的三角形則被劃設為景觀管制區域（如下圖 3 所示），但要界定 A、B 兩點並非容易的事情，若景觀點有明確的邊界，皆會以景觀邊界作為管制線劃設的依據，但若遇上無邊界或是範圍較廣的景觀項目，通常會以最大視角為界線，而眺望後景則是依據土地使用狀況和地形條件有不同的管制項目，當然，有時也會考量社會、地理條件或是保存重要性等因素，對管制區進行調整（岡村佑，2009）。

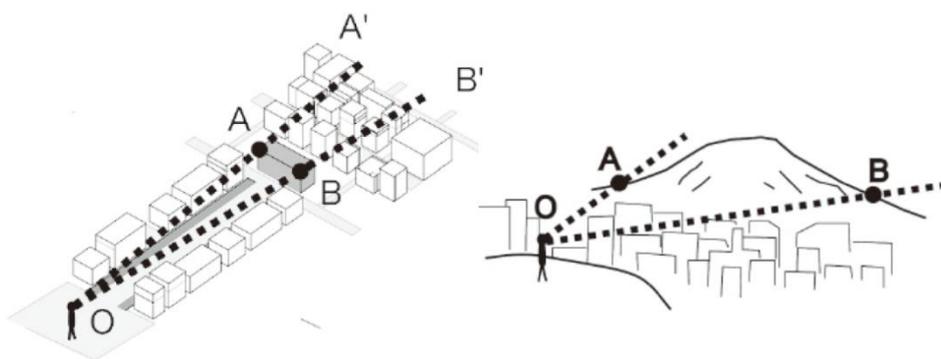


圖 3 眺望景觀管制範圍示意圖

資料來源：岡村佑，2009

雖有許多縣市將「眺望景觀」的概念放入景觀條例之中，本研究選擇岡山與京都兩座城市做為案例分析。岡山雖不是最早提出眺望景觀概念，但卻是最早對於眺望景觀保存訂定詳細規範的城市，可說是各地區景觀條例之先例；而京都市則是近年來最新設立眺望景觀條例之城市，同時也是第一座為眺望景觀訂定「專門」條例、非附屬於景觀條例的城市。兩者都是值得我們進一步研究與分析的，下面將針對岡山與京都最近一步的探討。

## （一）岡山

### 1. 岡山縣眺望景觀相關條例發展脈絡

岡山縣自然地形複雜，造就了多元的景觀風貌，地方政府了解地方景觀資源豐富，於 1940 年就訂定風景地區指定，並針對縣內不同的景觀特色，畫分為不同地區、訂定景觀輔導方針。1988 年正式訂定岡山縣景觀條例，除了融合 1977 年所訂定的風景地區條例的目標和方

針，劃定「景觀設計地區」和「背景保全地區」外，同時制定景觀對策、基準與協定。其中「背景保全地區」劃定是由縣民選定並具有保存價值的景觀，主要針對大規模開發行為採取事前指導，以達到景觀保護的方式，並於 1992 年於景觀條例中執行，選定背景保全地區。

## 2. 後樂園背景保全地區

岡山縣被選為「背景保全地區」共有三處，分別為「吹屋背景保全地區」、「關谷背景保全地區」以及「後樂園背景保全地區」，其中後樂園背景保全地區最受到重視（岡山市，1999）。

後樂園隔著旭川與岡山城相對，並於 1940 年代指定為風景區域，戰後將構成庭園背景的操山周邊地區也指定為風景地區。於 1997 年所訂定的岡山縣景觀條例中，為保護後樂園之眺望景觀，以「背景保全地區」的方式，對於區域內的建築高度、型態等進行管制。若從後樂園內的延養亭向東往操山、芥子山方向觀看，因園內的綠地、樹林景觀，同時利用山脈的背景景觀，以「借景」的方式，與相同方向的安住院多寶塔形成如畫一般的景觀，同時也是岡山市內重要的眺望景觀（澀谷俊彥，2005）。



圖 4 延養亭前所見眺望景觀  
資料來源：岡山市網站

## 3. 後樂園眺望景觀保存策略與方針

後樂園內的延養亭是園內最重要的觀景點，以後樂園、唯心山為中心點劃定同心圓區域，主要可分為「背景保全重點區域」和「背景保全形成區域」，並因重要性而規範不同的限制。背景保全重點區域以近景和借景方向為主，針對距離後樂園唯心山 400m 範圍內，以及由延養亭往操山約 2.5 公里、芥子山約 8 公里的借景方向的大規模開發高度進行管制（範圍如下圖 6 所示），其開發高度約 13 公尺到 40



公尺不等，依距離遠近而限制，以不影響由園內望出的眺望視線為主（由下圖 5 所示）。景觀保全形成地區以中、遠景為主，其劃定的目的在於保持從觀景點眺望的良好景觀，針對建築物的形態、設計、色彩和材料等進行限制和修景的依據，如考量眺望點方向過來的視覺感受，將建築物的設計、顏色與周邊自然環境融合，以減少觀景的視覺壓力、整體感和協調感等影響（岡山市都市整備局都市計畫課都市景觀係，2000）。

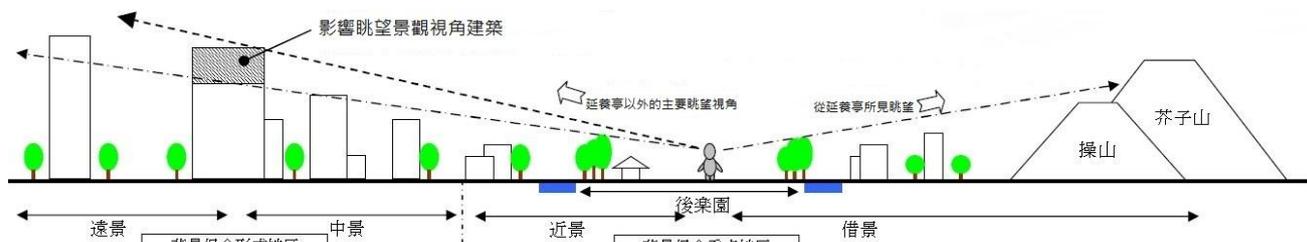


圖 5 從後樂園主要觀景點所見之眺望景觀保護示意圖  
資料來源：岡山市網站、本研究改繪

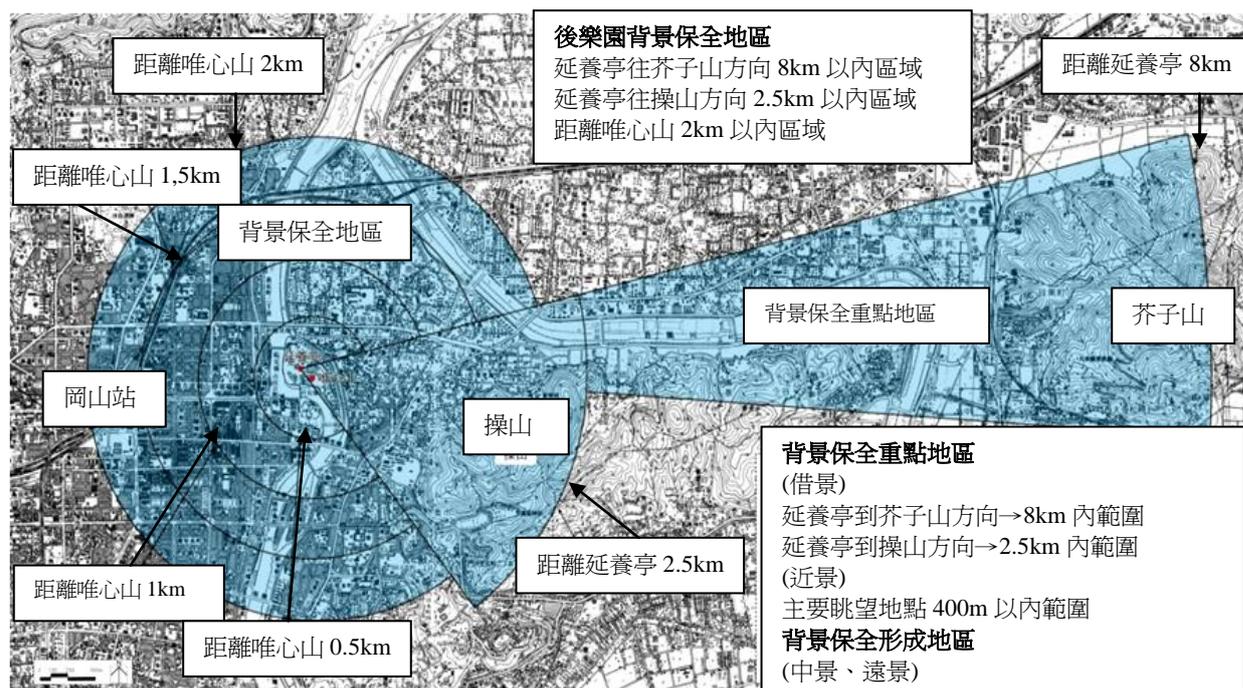


圖 6 岡山市後樂園背景保全地區示意圖  
資料來源：岡山市網站、本研究改繪

## (二) 京都

### 1. 京都景觀保存與眺望景觀創生條例



京都具有千年的歷史文化，擁有豐富的文化資產，也因此讓京都  
在1930年代就開始重視文化資產、景觀保存等議題，畫定「風致地區」  
以保護自然與歷史性景觀。1966年訂定的「古都歷史風土保存相關特  
別措施法（古都保存法）」，則為避免二戰過後之都市重建、開發所  
造成古都景觀破壞所訂定的法規，之後1975年依據「文化財保護法」  
而訂定「傳統建造物群保地區」，使京都有許多歷史區域因此完整保  
存下來。2004年景觀法公布後，京都市於同年成立「京都市文化財建  
造物保存技術研修中心條例」和「京都市景觀・社造中心條例」，並  
在2005年擬定實施「京都市景觀計畫」。

京都圓通寺是著名的借景庭園，2007年因爆發圓通寺眺望景觀消  
失的危機，引發大眾關注，為保護圓通寺的眺望景觀，京都市的「眺  
望景觀創生條例」因應而生，除了劃定景觀保護區域，針對區域內的  
建築物進行管制，成為日本創新的景觀條例；其中分別對於觀景點（觀  
賞景觀的場所）、觀景對象（從觀景點所看見的景觀）、眺望景觀點  
（產生觀景視線與角度的場所）和眺望景觀（從觀景點所見的景觀和  
其間的空間所形成的景觀）做為區域劃定的指標，目前京都市已規劃  
38處眺望景觀保存區，後續並持續增加中。

## 2. 圓通寺眺望景觀保全地區

京都市的圓通寺、奧座敷與比叡山之借景式眺望景觀，是眾所皆  
知、代表京都的國定名勝景觀。「借景式眺望景觀」除了庭園本身具  
有優美的景觀外，以庭園外的山脈景色為背景，形成如詩如畫的優美  
景觀。

圓通寺為江戶時代初期 1639 年所建造，因從圓通寺可見比叡山之  
景色，使御水尾上皇於圓通寺附近建造幡枝離宮，為的就是能方便一  
睹圓通寺內借景庭園之風采。在 2002 年以前，為保持寺內的莊嚴氛  
圍，在寺內是禁止拍照的，但伴隨著周遭土地區劃、道路劃設以及大  
規模高層建築的開發，導致借景式眺望景觀遭受破壞，才開始開放攝  
影，同時也引發眺望景觀保護的重視，在當地民眾與學者的努力之下，  
於 2007 年施行「京都市眺望景觀創生條例」，針對建築開發高度進行  
規範。





圖 7 圓通寺借景式眺望景觀  
資料來源：k-kabegami 網站

### 3. 京都市眺望景觀管制

表 2 京都眺望景觀保全區域類型與管制內容表

區域類型	管制內容
眺望空間區域	從觀景點所見之景觀眺望視線範圍內的建築最高部分，不可超過區域內所訂定之 <b>建築高度標準</b> 。
近景設計保全區域	從觀景點所見視線範圍內建築，為保存優美之眺望景觀，必須對有害景觀之 <b>建築設計</b> 進行管制。
遠景設計保全區域	從觀景點所見視線範圍內之建築，為保存優美之眺望景觀，必須對有害景觀之建築外牆、屋頂等 <b>色彩</b> 進行管制。

資料來源：橫山夏來，2008、京都市網站

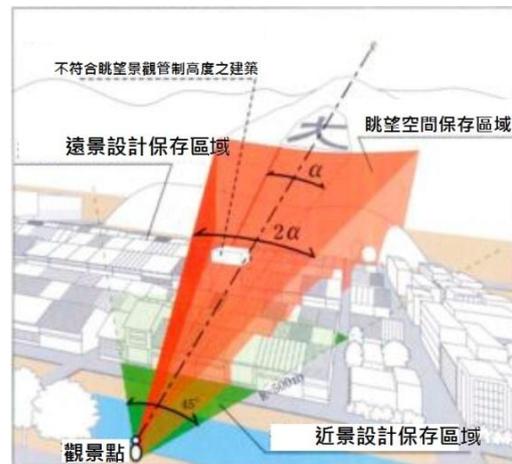


圖 8 眺望景觀管制示意圖  
資料來源：京都市網站、本研究改繪



京都眺望景觀創生條例的目的在於：對於從觀景點所觀看特定景觀對象之視線範圍內的建築高度、形態和設計等管制，以創造優美的眺望景觀，做為世代傳承的地區特色（京都市都市景觀部市街地景觀課，2007）。眺望景觀創生條例對於保全地區可分為三類：眺望空間區域、近景設計保全區域和遠景設計保全，分別對於指定區域內的建築行為進行限制（如表 2、圖 8 所示）。目前京都市劃定 38 處眺望景觀保全區域，其依據觀景點和景觀特色可分為：區域眺望、街道眺望、水岸眺望、庭園借景式眺望、山脈眺望、俯瞰式眺望以及仰望式眺望等（橫山夏來，2008）。而保全區域內的建築高度管制部分，眺望景觀創生條例中並無具體規定，主要在於不同眺望景觀保全區和景觀特色的不同，必須依據地區特色而進行規範，因此無法詳列其中。

### （三）小結

岡山與京都對於眺望景觀保存區域劃定方式不相同，從眺望景觀劃定方式可以推論，因必須考量觀景點、景觀點的相關位置外，同時也需要考量周邊景觀環境之關係，以地方景觀特色為主，而訂定不同的景觀保存範圍與類型。其畫定的依據皆是以保存景觀的重要性的距離觀景點遠近做為基準，而依據不同範圍訂定不同的管制項目，如：建築高度管制、形態設計與色彩等。由於京都設立眺望景觀創生條例的時間較晚，加上又是專門針對眺望景觀保存所設立之條例，對於眺望景觀的類型也不再只局限於「背景保存」，更以觀景點、景觀特徵以及觀景視角等方式做為眺望景觀選定的標準，使景觀保存更趨完善。

表 3 岡山與京都眺望景觀相關條列表

地區	岡山	京都
時間	1991	2007
政策	岡山縣景觀條例	京都市眺望景觀創生條例
區域畫分	背景保全重點地區(近景與借景方向) 背景保全形成地區(中、遠景)	眺望空間區域、近景設計保全區域 遠景設計保全區域
管制項目	依據景觀保存的重要性，以觀景點為中心點畫同心圓。依據遠近和重要性畫分區域，不同區域有不同的高度、型態設計與色彩管制。	以觀景點往景觀方向的視線畫出扇形，依據重要性和遠近畫分區域，不同區域有不同的高度、型態設計與色彩管制。

資料來源：本研究整理



## 四、 台灣景觀管制現況

目前國內對於都市景觀管制並無專門法令，僅能於各項相關法令規章中找尋相關法條。我國都市計畫法於1973年修正時，在第39條中，首次將景觀事項授權於都市計畫法施行細則中，並限制為必要規定。1997年間，行政院經建會及內政部營建署先後擬訂「創造城鄉新風貌行動方案」，以及「城鄉景觀風貌改造運動實施計畫」，上呈行政院後核定推動，並於隔年10月由行政院指定營建署擴大編列預算，以補助地方政府進行城鄉新風貌改造計畫。而2002年5月，行政院核定「挑戰2008：國家發展重點計畫」，更透過「水與綠」、「觀光客倍增」及「新故鄉社區營造」等主軸政策，推展一系列台灣地貌改造計畫（台北縣政府、中華民國景觀學會，2005）。

2003年景觀法（草案）雖未通過實施，但仍對都市景觀發展有一定的影響。於2004年通過的國土計畫法（草案）中，提出國土景觀綱要計畫，並在都會區域計畫中訂定都會區域景觀綱要計畫，以此為上位計畫，以直轄市、縣（市）行政轄區為範圍擬訂「直轄市、縣（市）景觀綱要計畫」，作為重點景觀計畫與景觀改善之準則（架構如下圖8所示）。

目前各縣市景觀綱要計畫，以景觀法草案中對於景觀綱要計畫內容應進行項目作為基礎，其地方相關規劃則併入都市計畫之主要計畫中，主要內容針對景觀資源和相關重大議題進行規劃，同時建構景觀系統和景觀地區的指定，以達到保育、管理和維護之原則。而台灣的景觀管制多半著重自然景觀保育，對於人文歷史景觀，則是由文化資產保存法或是古蹟保存區進行規範，若是人文歷史景觀未達到文資法或是古蹟保存區之標準，則歸於都市計畫法下之景觀綱要計畫之中，這些具有保存價值但無法以文資法保存之景觀，在景觀綱要計畫中無相關因應對策，造成這些景觀的消失與破壞的問題；現今的景觀管制綱要除了無法保存人文歷史景觀，其景觀管制項目也未將都市地形和大尺度空間景觀作為景觀保護和規劃之前提，更多的是著重在單體元素的限制，同樣容易造成良好景觀的消失。面對目前台灣景觀管制的問題，是我們必須思考的與改善的重點。



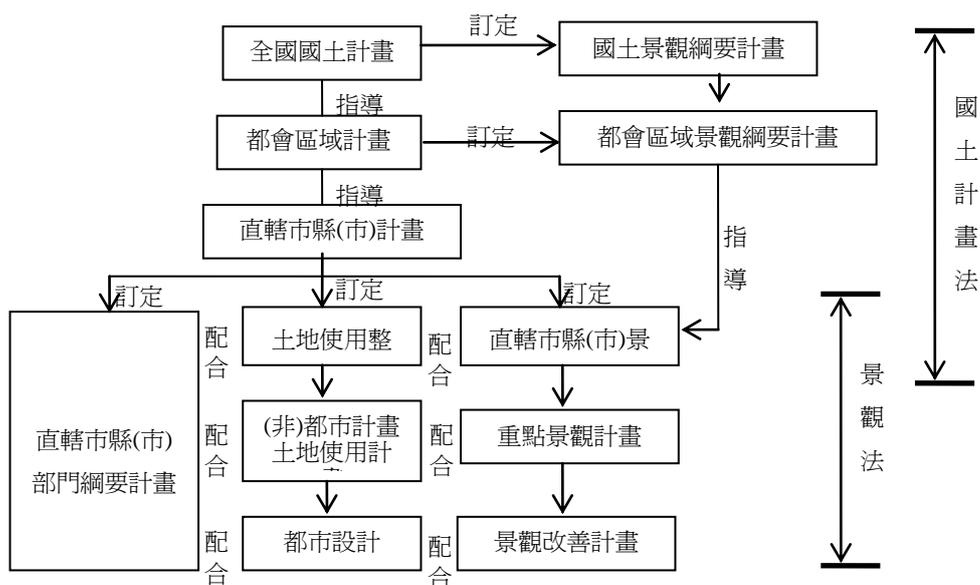


圖 8 景觀法令體系發展圖

資料來源：本研究整理

## 五、 結論：眺望景觀應用於台灣之效應

從日本經驗中我們可以看到，日本的景觀制度以歷史保存的概念發展，到現今的景觀綠三法，包含了景觀管制、屋外招牌以及都市綠地規劃一整套完善的措施。其景觀法除了對於都市單體元素進行管制措施，對於大尺度、廣域性的景觀規劃，更是納入了眺望景觀的概念，不再只是分別討論觀景點或景觀特色的規劃與保存，而是著重在兩者所形成的「眺望景觀空間」進行規劃，除了能保護景觀特色，更能考慮到空間中的地形地貌，這樣的景觀管制規範，是目前台灣所欠缺的。

也許過去所談論的眺望景觀只是單純的針對「高處遠望」的景觀效果，但現今將眺望景觀的定義範圍擴大，只要選定觀景點和保存的景觀，從觀景點觀看景觀的視覺角度成為核心主軸，以此為依據而規劃出眺望景觀空間，就是我們在進行都市景觀管制的重點區域，依據景觀保存的重要性的距離觀景點的遠近，訂定不同的開發行為規範，再將管制項目分為開發前和開發後，並規定建築開發前必須提出申請，以審查是否符合地區規範；若是已開發建築，則依據區域內的景觀風貌，針對建築外牆、屋頂、色彩等型態設計進行「修景」的工作。



目前台灣對於景觀保存與管制並無專門法令，主要依據各縣市都市計畫法下的景觀綱要和都市設計進行都市景觀規劃，若是人文歷史相關景觀，又會歸於文資法或是保存區之下，面對未來台灣景觀規劃之問題，若能有效運用「眺望景觀概念」，更能有效提升都市景觀保存之目的，下面真對人文歷史景觀面向與整體體觀面向分別進行說明。

以國內現行文資法體系運作現況來看，大尺度區域保存以「區域型文化資產保存與活化計畫」為主，以淡水老街為例，利用「緩衝保存區」之概念，同時也參酌了類似「眺望景觀」之都市景觀管制之想法，分別針對史蹟據點提出設計準則，可說是國內初步嘗試，但仍需與都市計畫之土地使用管制一併考量與規劃，對於文資法和都市計畫法規之間的落差與斷層，仍是我們必須思考的問題。

針對整體景觀規劃之部分，面對各式各樣的法條，現今仍未有位居較上位、以整體景觀規劃來整合的視野，容易造成一個區域內有不同的規範、讓人無所適從，更可能因此使得景觀遭受破壞或消失。面臨這樣的問題，並非僅將眺望景觀的概念與執行策略納入台灣各縣市景觀綱要計畫之中，更應考量整體與全面性之景觀規劃，這樣大尺度的景觀規劃方式，使劃定的區域打破了現有都市計畫範圍，所管制的範疇更大，有助於提升並兼顧整體環景保護和歷史保存工作，再以此為前提，針對都市內部單體元素的管制，更可以完善的保存良好景觀。未來若能以此為目標，參考國外相關推動經驗與實際做法後，訂定相關規劃與管制方針，將能改善現有景觀綱要之缺失，使景觀保存與管制制度更趨完整。

## 六、 參考文獻

- G. Cullen，1975，《都市の景觀》，北原理雄譯，頁31-118，鹿島出版會，東京。
- 西村幸夫，1997，《環境保全と景觀創造—これからの都市風景へ向けて》，頁210-222，東京：鹿島出版會。
- 篠原修編，1998，《景觀用語事典》，頁12、13、30-35，東京：彰國社。



- 岡山市，1999，《おokayama都市マスタープラン（原案）手冊》，岡山：岡山市政府。
- 岡山市都市整備局都市計画課都市景觀係，2000，〈後樂園の背景保全〉，《景觀基本計画—具体的な取り組み》，岡山：岡山市政府。
- 小浦久子，2005，〈景觀法與區域環境景觀營造〉，《區域環境之景觀保存與活化》，頁 100-119，台北：行政院文化建設委員會。
- 內海麻利，2005，〈景觀條例〉，《區域環境之景觀保存與活化》，頁 76-89，台北：行政院文化建設委員會。
- 西村幸夫，2005，〈景觀まちづくりの課題と景觀法〉，《まちづくり季刊》，vol.7，頁 12-15，東京：學藝出版社。
- 岸田里佳子，2005，〈景觀法活用のポイント〉，《まちづくり季刊》，vol.7，頁 16-25，東京：學藝出版社。
- 野源卓，2005，〈普通のまちに「良好な景觀」えおつくり—「眺望」による景觀計画〉，《まちづくり季刊》，vol.7，頁 52-56，東京：學藝出版社。
- 澀谷俊彦，2005，〈後樂園の背景保全と中心市街地の景觀形成（岡山市）〉，《景觀法と景觀まちづくり》，頁 100-103，東京：學藝出版社。
- 京都市都市景觀部市街地景觀課，2007，《京都市眺望景觀創生條例》，京都：京都市政府。陳湘琴，2007，〈日本城鄉風貌形塑制度與景觀計畫實施之調查研究〉，《虎尾科技大學學報》，第 26 卷第 1 期，頁 81-96，嘉義：國立虎尾科技大學。
- 陳湘琴，2007，〈日本城鄉風貌形塑制度與景觀計畫實施之調查研究〉，《虎尾科技大學學報》，第 26 卷第 1 期，頁 81-96，雲林：國立虎尾科技大學。
- 横山夏来，2008，〈京都市眺望景觀創生條例にみる眺望景觀保全の有効性〉，《地理空間情報フォーラム学生フォーラム研究発表論文集》，卷10，頁31-34，東京：日本測量調査技術協会。
- 曾憲嫻，2008，〈日本景觀維護的觀念與制度應用於區域性保存之研究〉，《文資學報》，第 4 期，頁 95-117，台北：國立台北藝術大學文化資源學院。
- 台北縣政府、中華民國景觀學會，2005，《台北縣景觀綱要計畫》，台北：台北縣政府。
- 岡村祐，2009，〈視点場の指定と景觀誘導範囲の設定に着目した眺望景觀保全計画の類型化 —我が国における眺望景觀保全の



計画理論に関する研究（その1）－，《日本建築学会計画系  
論文集》，No.642，pp.1795-1804。

## 七、 參考網站

<http://www.city.okayama.jp/> 日本 岡山市

<http://www.city.kyoto.lg.jp/> 日本 京都市

<http://k-kabegami.com/entuji/> 京都市 圓通寺 借景庭園

