

日本景觀維護的觀念與制度應用於 區域性保存之研究*

曾憲嫻**

摘要

區域性保存的觀念在國內漸被重視。從保存的歷史來看，從單一建築物的保存擴展到區域性的保存，從建築物的保存為主軸到涉及歷史環境維護的問題。在這篇論文中以日本為探討的對象，想探討從都市景觀維護的角度來看待區域性保存問題。

爲了了解日本這樣的觀念和制度形成的過程，本論文採用歷史論述的方式。論文企圖從日本都市景觀保存維護（Landscape Conservation）的發展歷史，找出關鍵點和制度，分析整理出日本景觀行政的精髓；進而找出景觀制度可以補足現代都市計劃無法規範到保存的領域，以及如何利用都市計劃的手段以輔助景觀制度來作地域特色的保存。

本研究限制在於日本各地景觀制度的多樣化，無法兼論之；而本論文以專注於整體性景觀觀念與制度的歷史發展論述為主，使用具代表性的景觀歷史事件與案例、景觀條例、重要學者所提之都市景觀觀念等作為主要分析的文獻。文中將討論在制度發展中自治體獨自的發想、綜合調整實務、民眾參與等重點；並探討區域性保存的關鍵議題，包括管制的項目包括哪些、以及相關可以利用的工具等；而結論將以台灣的現實狀況來說明景觀制度在台灣可以參考的方式，以期能夠對台灣現在的區域型文化資產環境保存和重視地域特色的都市發展，提供一個新視界。

關鍵詞：都市景觀、景觀制度、都市再生、地方自治、民眾參與

* 收稿日期：2008.3.2；通過日期：2008.5.21。感謝匿名審查委員之細心審閱及提供寶貴意見。感謝日本學者西村幸夫先生、UR 都市機構接受訪談，國科會 NSC95-2415-H-006-011.研究經費贊助。

** 成功大學都市計畫系助理教授。



一、前言

本文的探討要點是在於日本都市景觀觀念和制度的歷史發展中，一、景觀的觀念如何由一個廣義的意義，落實到被民眾易於接受，變成營造街區的一環；二、找出區域性保存觀念的考量要素，使歷史保存能夠朝向三度空間的廣域保存；三、如何結合都市計劃工具，利用這些要點來保存都市中的歷史景觀，從消極的保存到保存中創造的議題。最後論述的重點在於以臺灣的現實狀況來說明景觀制度在臺灣可以參考的方式。

二、相關文獻的探討

臺灣國內少見以景觀維護視點來論述日本區域性保存的論文，但是陸續有幾篇從文化資產的角度關注於日本「傳統的建造物群保存地區」之相關研究，如李東明所主持計畫之《我國與日本歷史建築物群街區保存法令制度之比較》（2002，內政部建研所），淺野聰、林美吟所發表的〈由日本環境保全經驗談臺灣新文資法之特徵與展望〉（2006，2006 文化資產行政國際研討會）等。

日本本土的論述方面，伴隨著日本政府主導的都市再生持續實行，使提倡都市景觀維護¹的學者更積極地批評官方的都市再生相關制度，如提高容積率以促進開發等，相對地都市具歷史意義的景觀保存與維護意識也更被重視，這些學者包括歷史保存學者宮本雅明，都市計畫學者西村幸夫、中井檢裕，環境研究學者小浦久子等。本論文以都市計畫學者西村幸夫關於都市景觀維護制度的研究為主軸，主要包括《環境保全と景觀創造—これからの都市風景へ向けて》（1997，鹿島出版会）、《都市工学講座 都市を保全する》（2003，鹿島出版会）等，輔以歷史保存學者、環境研究學者的論述交叉檢證。此外藉由景觀營造街區相關研究會、學會的出版物等瞭解實際景觀維護手法的操作。這些資料如景觀營造街區研究會所出版的《景觀法を活かす—どこでもできる景觀まちづくり》（2004 . 12）；以及日本建築學會編的《景觀法と景觀まちづくり》（2004 . 12，学芸出版社）等。

景觀制度的一手文獻，除了《景觀法案》，尚包括都市景觀條例及其宣傳廣報，如《神戸市都市景觀条例》和《神戸らしい都市景觀をめざして—都市景觀条例及

¹ 日本學界使用「都市景觀保全」(urban landscape conservation)，「保全」的定義著重於保存與維護並行的面向；礙於中文保全與日文保全的意義不同，本文使用「都市景觀維護」。



び地域・地区指定のあらまし》廣報(1978.10,神戸市都市計畫局都市設計室)等。

三、研究方法和限制

本研究主要以文獻分析為主，訪談為輔。文獻分析包括都市景觀相關論述的分析、都市景觀制度分析。訪談對象主要是重視都市景觀和區域保存的日本都市計畫學者、建築與景觀學者。

研究的時間軸從「風致地區」²制度發佈(1919年)開始至景觀法案發佈至今；論述的主軸從1970年代日本景觀行政的萌芽期至景觀法案發佈為止。景觀法發佈後各地尚在適應和調整的階段，只能從制度的理論面來探討。另外研究的限制在於都市景觀的定義和理論非常多元，其日本各地方所操作手法也有所不同，因此本研究著重於歷史脈絡發展的主軸和整體架構來進行論述。

四、相關用語定義

(一) 關於區域性保存之定義

在台灣文化資產保護論述中，相較於「區域性保存」，常用語為「聚落保存」或「街區保存」。日本則是有「歷史環境保全」、「町並保全」等用語；而根據文化財制度所論及的區域性保存用語則有「傳統的建造物群保存地區」。本論文欲探討的區域性保存，近於日本國內學者常用的「歷史環境保全」；關注在於以歷史建造物與土地、樹木等周圍風土環境的保存，聚焦於歷史性建造物和其周圍風土環境、歷史性或傳統的建造物集中街區，以及歷史性建造物散在的區域，由於台灣常用語「聚落保存」或「街區保存」無法涵蓋討論的範疇，故採用區域性保存之用語。

(二) 關於日本景觀制度相關用語之定義

本論文從都市計畫體系和市町村(或都道府)等自治體³自行推動景觀行政兩方

² 風致地區制度，是依「都市計畫区域内に於ては、市街地建築物法に依る地域及地区の外、土地の状況に依る必要と認めるときには、風致又は風紀の維持の爲、特に地区を指定することを得」(「都市計畫法」第10條2項)的規定在「都市計畫法」所導入的地區制。

³ 日本地方自治的單位。



面來進行論述；所提的景觀維護（landscape conservation），日文為「景觀保全」。

日本的都市計劃體系可以分為管制和事業兩大部分；在都市計劃管制部分，本論文主要從土地使用分區和「地區計劃（district-plan）」⁴來檢視。日本的土地使用分區有一般的土地使用分區，以及為了特殊目的的分區。運用於區域性保存之景觀維護的特殊土地使用分區包括「風致地區」和「美觀地區（2003年景觀法發佈之後被景觀地區所取代）」⁵、「歷史的風土特別保存地區」（法源「古都法」）、「傳統的建造物群保存地區」（法源「文化財保護法」）等；此外以控制建築物型態為主軸的分區包括「高度地區」、「特別用途地區」⁶可以用於控制保存區域的建築物型態（詳述於本文第五小節之(四)）。利用上述這樣的土地使用分區，在各地方可以建立相應的條例，如京都根據「風致地區」的規定，可以訂定「京都市風致地區條例」。而地區計畫是1980年後根據都市計畫法所訂定的制度，是基於住民的同意，為了不同特性的街區營造所制定的誘導計畫（詳述於本文第五小節之(三)）。

日本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。日本在景觀法所頒佈之前，皆為市町村（或都道府）自行推動景觀行政。景觀行政落實到最實質的面向，進行地方上的景觀改善和管制，在日本稱為「景觀整備」，各地方可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。景觀條例是議會決議自治體的規則，根據日本憲法和地方自治法所規定之自治體條例的制定權所訂定；這即所謂的自主條例，其在沒有違反法律的情形下，可以跳脫都市計畫法和建築法的框架而制定。

五、日本景觀維護發展的歷史脈絡

（一）景觀維護運用於地區制度的嚆矢

⁴ 根據手續條例：都市計畫法第16條3項，建築條例：建築基準法68條第2-1項。都市計畫法第16條3項有規定從地區發展的目標開始，地區的整備、保存、開發的方針等，訂定地區計畫。

⁵ 新設的美觀地區，是依「主務大臣は美觀地区を指定しその地区内に於ける建築物の構造、設備又は敷地に関する美觀上必要なる規定を設けるを得」（「市街地建築物法」第15條）的規定在「市街地建築物法」所導入的地區制。

⁶ 特別使用分區（「特別用途地區」）—都市計劃區域內一般用途以外的區域，為了特定的目的所訂出的地域制度。



1919年「史蹟、名勝、天然紀念物保存法」發布的同時，都市計畫關聯二法「都市計畫法」和「市街地建築物法」發布；該二法中導入「風致地區」和「美觀地區」的制度。「美觀地區」和「風致地區」是利用地區制度作景觀維護。「美觀地區」的目的並不是保存建築物自體，主要控制使主體建築物和周圍建築物形成調和的景觀，最初的主要考慮在於規範區內建築物高度、外牆材料和主要顏色。「風致地區」是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強度利用的土地、自古以來的地方遊覽勝地、土地利用會招致失去良好景致的場所、有歷史意義的土地，因此最初「風致地區」的目的主要是為了保護其史蹟、名勝及天然紀念物而創設的。上述是日本最初使用景觀維護觀念的地區制度來進行區域保存的嚆矢。

（二）從歷史環境保存的觀念到景觀營造街區

戰後關於歷史環境保存的輿論是從埋藏文化財的保存運動開始出發。為了擴充歷史環境的基礎資料，文化財保護委員會（文化廳的前身）於1960年代後半實施民家的緊急調查。至於日本學者土屋敦夫（1991）研究中指出歷史保存之景觀維護觀念落實於1968年三大古都制定的「古都保存法」中的論點，筆者認為由於「古都保存法」只適用於三大古都，因此景觀維護觀念並未普及化。1972年度文化廳將都道府縣必須保存的聚落做成一覽表的方式，使日本整體聚落保存被重視。「景觀」這個語彙在日本的都市計畫、建築行政中登場是在1970年代前後的事，其存在於將歷史環境作保存，以各式各樣的保護形式被探索的背景當中。

1970年代以後，政府部門中設置負責都市景觀的職種，例如京都市的景觀部門（1971），橫濱市負責都市設計職種（1971）等。為了推動營造街區，以都市景觀為標題的「景觀條例」⁷漸在一些有歷史建造物的都市被提出，如「京都市市區景觀條例」（1972）、「高山市市區景觀保存條例」（1972）、「荻市歷史的景觀保存條例」（1972）、「橫濱市山手地區景觀風致保存要綱」（1972）等。「景觀條例」的性格和法令有所不同，關係著市民生活所有的領域，持有綜合性；其對應地域的多樣性所訂出內容，其作為自主條例的角色是很重要的。上述這些條例主要是以歷史景觀和

⁷ 景觀條例是議會決議自治體的規則，根據日本憲法第94條，以及地方自治法的第14條1項所規定自治體條例的制定權所訂定。



自然景觀的保存、維護為目的，指定景觀上重要的空間（景觀重點地區）、建築物（重要建築物等），訂定限制現狀變更的規定內容。以「京都市市區景觀條例」為例，其除了限制舊街區建築物的建築高度以外，更指定傳統建築群必須特別保存修景。因此像這樣重視地域個性而構築的景觀概念，影響了支持歷史景觀的「文化財保護法」和「都市計劃法」被改正（1975），進而影響了「傳統的建造物群保存地區」（略稱傳建地區）的創設。從景觀行政的形成而言，1970年代後半時期，各自治體意識到應建立和保存整體都市景觀秩序，而景觀的維護成為各自治體的重要行政課題。

解讀日本風景學的先驅中村良夫在這個時期所提出的景觀意義，景觀包括有觀看者和對象的主觀意識、複數的要素構成（環境）、我的存在（伴隨看見、思考、認識的過程）（中村良夫，1977）。而這個時期被運用於行政體系中的「景觀」概念為何？筆者認為井手久登所提之景觀和景觀維護概念最切合當時其被普及的意義。井手久登所提景觀概念是從事物、空間、時間相互關係來看的立場，存有「景域」⁸的觀念；而景觀維護概念即使人的行為和自然的現象兩者相互關係保持良好。從這個觀點來看，景觀是可以被判斷好壞、被記錄下來的，因此可以進行維護；正巧當時重視街區整體歷史保存的「傳統的建造物群保存地區」制度興起，景觀維護的觀念便被運用於傳建地區。

1. 「傳統的建造物群保存地區」的景觀維護

傳建地區從 1975 年文化財保存法制定至今，仍是景觀營造街區的主軸。以下就傳建地區的制定過程和對景觀相關的規定，來看其景觀維護的觀念和如何啟動景觀營造街區。

傳建地區的劃定必須經過以下的程序：

專家協助地方人士進行調查→其成果成為居民對於城鎮環境價值再認識的學習→城鎮保存成為營造街區的支柱而形成住民間的輿論→經由和行政、專家的協議，由住民自身劃定保存地區和策定保存計劃→依以上所明白的文化財價值、地域社會的保存決心、保存方法等，經國家認可後，被選為重要傳建地區（日本建築學會，2004：38）。

⁸ 德語 *Landschaft* 的翻譯，指土地的狀態可以用西歐合理主義的方式客觀的記錄下來。



支持傳建制度成立的是傳建保存對策調查和保存計畫，前者共有五項組成。其中一項景觀的現況調查，包括景觀要素（傳統的建造物和環境要素）的分佈調查，以及建造物的立面實測、三 D 模擬等。透過上述的調查掌握住地方上的景觀要素殘存狀況和城鎮景觀的構成，抽離出城鎮保存的課題。一般的景觀要素可分為傳統的建築物（街屋、宅邸、社寺）、傳統的工作物（門、塀、石砌圍牆、石橋、石階梯）、傳統的環境要素（樹木、植栽圍籬、庭園、土地的形質等）三大類（日本建築學會，2004：42-44）。

基於市町村條例所訂的傳建地區，根據地區所制定的保存計畫，具備傳統建造物群的建造物（傳統的建造物），以及景觀木、渠道、石牆、池塘、庭院、水田、旱田等（環境物件）作為保存物件；其他物件則設定修景基準，經過修景基準的許可制，對現狀變更設定行為限制。傳建地區中價值高者，被指定為重要傳建地區，能得到國或縣關於修復和修景的補助金；不能成為重要傳建地區者，以景觀條例設定景觀形成地區，訂定景觀形成的基準，形成景觀的建造物和樹木被指定。

2. 不僅保存良好的都市景觀，而更以創造為目標的條例範例-神戶市景觀條例

「神戶市都市景觀條例（1978）」中關於面的地區指定包括有「都市景觀形成⁹地區（計畫性整備的地區）」、「美觀地區（都市景觀形成地區中，必要維持街道美觀的地區）」、「傳統的建造物群保存地區（都市景觀形成地區中，傳統的建造物集中的區域）」¹⁰。從都市保存計畫的觀點來看，該條例有將傳建地區制度和「都市景觀形成」系統結合的特徵（西村幸夫，2004：177）。而傳建地區的周圍被指定為都市景觀形成地區，因此以保存群為軸向外形成階梯式的景觀控制架構是日本國內先驅的案例。

⁹ 「都市景觀形成」是在日本說明都市景觀制度常出現的名詞，通常使用於地域特色尚待發覺形成的地方。

¹⁰ 參考神戶市都市計畫局都市設計室，1978，《神戶市都市景觀條例》和《神戸らしい都市景觀をめざして—都市景觀条例及び地域・地区指定のあらまし》廣報。



圖 1：傳統的建造物群保存地區內若要進行一般建物的建築行為或形成宅地時的基準



資料來源：神戸らしい都市景観をめざして—都市景観条例及び地域・地区指定のあらまし，神戸市都市計画局、神戸教育委員會，1983：21；筆者重繪。

西村幸夫提出關於「神戸市都市景観条例」幾個重要觀念。包括下述觀念：

「其一、有義務要策劃訂定景觀形成的主要計畫，景觀問題非一部分地區限定的問題，應採取都市全體風景的視點。其二、根據景觀形成地域的設定，可以得到都市層級重要面的地區控制手法，除了傳統建造物群保存地區之外，可以此區向外階梯式地進行管制。根據都市景觀的保存和創造不同的視點，產生可能援用的地區制度。第三、導入建造物的登錄制度，其名為景觀形成指定建築物，其和文化財所指定的建造物不同，其是以外觀在都市景觀形成上有助益作為評價。第四、並非物理上的管制，講求其對於活動團體的助成和支援措施。第五、作成各個不同景觀形成地域的景觀形成具體基準。」¹¹

因此指定傳建地區周邊使用分區，實行景觀管制，並不是以行政為界線，而是根據地形、地貌等景觀上主要特徵要因來區分地區，導入立體的空間視點。因為「神戸市都市景観条例」的制定，被認為歷史上及學術上有價值的地區，伴隨著景觀的綜合策略被訂定而進行規定；該條例所考慮的方法和規定的內容，像範本一樣在全

¹¹ 西村幸夫，2004.9，都市保全計畫，東京大學出版會，頁 308。西村幸夫之訪談紀錄。2005.9



國被推展開來。

(三) 地域景觀整備的發展與相關制度的多元化制定

如果我們將對於都市景觀的態度，分成保存都市景觀和創造都市景觀的角度來看，在日本前者是結合「文化財保護法」的相關制度，後者是結合「地區計畫」來落實景觀和環境改善。由於每個地方對於景觀的態度，會影響相關制度的制定，以下的論述分為兩個軸來說明。

從都市保存的角度來看，1980年代以後多數的市町村開始制定景觀條例，配合傳建地區制度的運用進行歷史環境的保存。即以「傳統的建造物群保存地區」¹²為中心，與周邊地區聯合進行整體階梯式的景觀維護與管制，使得傳建地區能與周邊地區進行聯合的景觀整備，進而配合各相關課題，如生態觀點等展開保存。

隨著保存對象的變遷，歷史環境的保存不只被視為文化財保護的領域，也逐漸被視為都市計劃上的課題。以日本歷史環境保存制度的主軸的「傳統的建造物群保存地區制度」來說，依據日本的文化財保護法第143條，都市計劃區域內的保存地區由市町村（日本地方政府的基層單位）依據都市計劃法的程序，將保存地區視為土地使用分區（土地使用分區的名稱即傳統建造物保存地區）的一種來進行都市計劃指定。進行保存地區指定作業的同時，市町村需制定並公告「保存計劃」並知會文化廳的首長，完成傳建地區指定的程序。因此可知傳建地區的景觀維護機制，係基於日本都市計畫體制為許可制，在傳建地區內的開發案必須遵守傳建地區的景觀保存規定，否則無法通過許可。

從創造都市景觀的角度來看，在景觀條例普及的這個時期，景觀條例所追加的規定項目，包括「景觀形成基本計畫的策定」、「大規模建築物等的誘導」等。「景觀形成基本計畫的策定」是指為了綜合調整行政領域中景觀的方針和都市意向，對於景觀形成方針、景觀形成基本計畫（包含基準、指針）等可以在條例中被定位；「大

¹²「傳統的建築物群保存地區」（根據文化財保護法第83條-3、建築基準法第85條-2）是指為了傳統的建造物群及其成為一體價值的環境保存，市町村自治體所訂的地區。傳統的建造物群是指和周圍環境成為一體歷史風致的傳統的建造物，且歷史價值高者。傳統的建築物群保存地區如在都市計劃區域內，則由該當市町村於都市計劃中訂定之；如在都市計劃區域之外，則由該當市町村於條例中訂定之。傳統的建築物群保存地區內的建築物變更管制，主要以外觀維持為目的。



規模建築物等的誘導」是指訂定對於景觀有影響之大規模建築物的建築行為管制以及手續（如提出、指導、建議、勸告等）。其他一般景觀條例所增加的項目如「景觀審議會」、「市民、市民團體的定位和支援」等（表 1）。這些追加的事項，充分反映出先前自治體政策和法令無法對應的景觀營造街區的性格，即綜合性、地域多樣性、柔軟性等特性。

對於地方上的景觀形成，更具積極性的作法是配合地區計畫制度。日本根據地方使用用途的土地使用分區制種類原本只有十二種，且沒有和良好的景觀形成直接結合的管制項目。因此爲了形成良好景觀的補助分區（表 2），地區計畫是重要的輔助的手段。地區計畫源由是參考西德地區詳細計畫（B-plan），以都市內的地區爲對象，在地區內訂定詳細的土地利用計畫。地區計畫在事業實施地區及市區，爲了整備良好市區空間（例如魅力的商店街和步行空間）被廣泛的使用。地區計畫決定的主體非都道府縣，而是最小的自治體單位市町村，其計畫策定的過程中鼓勵住民參加，因此促使全國各地的營造街區廣泛地擴大起來。

根據小浦久子所言景觀營造街區依其對象型態可以分爲主題型和環境型。主題型如保存街區的到處都可以看到山的地域風景，以及形成並排的樹木和整齊牆面線的都市象徵、街區地標成爲象徵風景的地標等，景觀的主題成爲營造街區的主題。環境型則強調生活風景、市區環境的保存和改善並重（小浦久子，2005：16）。若是保存街區的到處都可以看到山的地域風景，則要訂定不會切到稜線的建築物高度基準；而爲了形成街區象徵風景的地標則要注意避免成爲遮蔽牆的地點，並注意其仰角的高度限制。

從「保存修景」¹³到進一步尋求良好的都市景觀整備¹⁴、以誘導爲目的的都市設計運動和「都市景觀形成模範事業」（1983）、「都市景觀形成模範制度」（1987）¹⁵等

¹³ 傳統的建造物以外的建築物合於周圍景觀之新建或改變稱爲「修景」。修景本來爲園藝的用語，近年指爲了和周圍環境配合，改變建築物外觀所加的行為，其成爲景觀設計的手法。通常修景也有一定的基準，是和指定文化財的保存理念所不同的。

¹⁴ 景觀行政落實到最實質的面向，進行地方上的景觀改善和管制，在日本稱爲「景觀整備」。全日本各地方的景觀整備，依其特性大概可以分成兩個系統，試整理如下：其一是使個別案子考慮歷史環境，主要根據設計的準則（guideline）和設計型錄的整備，對於各樣的開發行為進行協議系統。其二是對於特定區的開發行為進行面的管制，主要根據條例和綱要的控制。上述的系統再加上啓發地域住民的彰顯制度、市民參加計劃的制度、對於街區營造團體的活動補助等活動，即形成景觀整備的主要構架。

¹⁵ 日本的建設省於 1987 年創設「都市景觀形成モデル制度（都市景觀形成模範制度）」，這些都市選定



舊建設省的施政連動之下，景觀營造街區也因為地區計劃而能實行，其最終以地區計劃的形式做擔保，營造景觀和營造街區連動起來了。地區整備計畫可以訂出：地區設施的配置和規模、建築物用途的限制、建築物的容積率、建築物建蔽率的最高限度、最低基地規模和最小建築面積、牆面位置、牆面後退區域工作物設置的限制、建築物等的高度、建築物等的意匠型態、矮牆的構造、樹林草地等保存事項，以及綠化率規定。雖然這些規定沒有土地使用分區的強制力，但是在這樣的制度下，對於都市景觀的思考就不只是針對值得保存的景觀進行探討，而是更積極地含有蘊育與創造的意味在內，這層意義是很重要的。

表 1: 景觀條例的主要項目

總則	都市景觀形成的概念，景觀整備於行政位置的定位明確化，行政的責任、義務；市民、事業者的責任、義務
景觀形成基本計畫的策定	景觀方針、景觀形成基本計畫的定位和策定手續；景觀基準、指針等的定位
重點地區的指定	地區的指定，策定地區景觀形成計畫、景觀形成基準；建築物等的提出制度
大規模建築物等的管制、誘導	地區指定的大規模建築物基準，大規模建築物等的提出制度
重要建築物等的維護	景觀重要建築物和樹木的指定；建築物和樹木等的補償（助成等）
市民團體等的定位和支援	協議會的認定、景觀協定 ¹⁶ ；助成措置、活動助成，表彰、啓發等
審議會	關於景觀基本及重要事項的調查和審議

資料來源：參考日本建築学会編，《まちづくり教科書第 8 卷—景觀まちづくり》，丸善出版社，2005：52（筆者繪製）。

模範地區和策定基本計畫是必要的。在其基本計畫中，必須訂出 1. 景觀保全、形成的基本考慮方法（如既存景觀的活用、和歷史景觀的調和、人工景觀和自然景觀的調和等）。2. 實現方策（公共設施的整備等政府的努力、建築協定等民間的協力）

¹⁶ 協定是日本街區營造運用很密切的工具，所有權等移轉的場合也可以被繼承，所以其含有法律上的效果。



(四) 根據都市計劃的管制、誘導來維護保存地區

1992 年都市計劃法改正，市町村可以訂定市町村的主要計畫，決定其都市計劃的主要方針。為了住民參加計畫的工作營和協議會在各地展開，多樣的參加手法被開發，各地大學都市計劃研究室也積極參與計畫的工作營。這個主要計畫和以往行政計畫所不同的是重視地域的自然、地形、歷史及生活文化等景觀特性。根據都市計劃立案對象的細分化和具體化，還有計畫立案過程的住民參加，都市保存的項目在都市計劃中可以扮演的角色就變大了。

表 2: 為了形成良好景觀的補助分區

主要目的	地域地區名稱	根據法源
控制建築物的型態	高度地區	都市計劃法
	特別用途地區	都市計劃法
	美觀地區	建築基準法，已改成景觀地區
	景觀地區	景觀法
保存歷史環境	歷史的風土特別保存地區	古都保存法
	傳統的建造物群保存地區	文化財保護法
維護綠地	風致地區	都市計劃法
	綠地維護地區	都市綠地法
	特別綠地維護地區	都市綠地法
	綠化地區	都市綠地法

資料來源：整理自日本建築学会編《まちづくり教科書第 8 卷—景觀まちづくり》，(2005：60 筆者繪製)。

高度地區是指「用途地區內為了維持市街環境、增進土地利用，訂定建築物最高和最低限度的地區」。高度地區是考量到建築物的高度對於街道景觀的影響所訂的分區制。高度控制又分為絕對高度、斜線限制和保存周圍山景觀的高度指定。高度地區和美觀地區、風致地區、傳統建造物群保存地區等重複或鄰接的效果最好。近年在幾個歷史的區域周圍限定建築物的高度，例如 2001 年都市計劃決定松本城周邊



為高度地區，限制建築物高度為十五公尺、十六公尺、十八公尺、二十公尺；2002年都市計劃決定丸龜城周邊為高度地區，限制建築物高度十五公尺、二十五公尺（日本建築學會，2005：94-95）。

特別使用分區（「特別用途地區」）是指都市計劃區域內一般用途以外的區域，為了特定的目的所訂出的地域制度。特別用途地區的管制內容可以用以地方公共團體訂定條例規範。1999年起特別用途地區的指定權限由都道府委讓給市町村。為了都市的歷史環境保存，在都市計劃區域內指定特別用途地區；為了地區內的歷史環境保存，根據市町村的條例，可以限制和禁止建築物的建造，限制建築的基地、構造和設備。特別用途地區指定的例子如太宰府天滿宮的門前町前，指定為特別用途地區，其同時限制建築物用途，也指定了高度十五公尺的高度地區（日本建築學會，2005：115）。

六、區域性保存如何利用景觀法的制度

（一）景觀法案形成的背景和架構

2003年7月國土交通省策定並公布「創造美麗國家大綱（美しい国づくり政策大綱）。在大綱之中強調行政的方向以創造美麗的國家為舵，同年7月制定了「觀光立國行動計畫（観光立国行動計画）」，其均提到根據良好景觀而形成的地域魅力是重要的。這些課題意識再加上日本各地500個以上景觀條例的制定，可以看出地方公共團體積極地進行地域獨自的景觀整備和保存。

在日本景觀法推出的背景中，各地方的景觀條例是很重要的基礎。景觀條例在日本景觀保存的歷史中佔有很重要的角色；但是景觀條例並不是一個通則性且具法律效力的管制，管制的強制力不夠，因此景觀法創設後，賦予了景觀行政法的根據。同時對自治體而言，都市用景觀的視點來看時，可以打破行政區界，給予從地形、眺望、植生和生活圈等立案計畫的機會。

景觀法是日本最初關於綜合景觀的法律，將景觀整備、保存的基本理念明確化，此外將住民、事業者、行政的責任和義務明確化。此外作為實效法而言，為了景觀形成的行為規範架構和支援架構也齊備於此。景觀法案內容可以整理成以下幾項：(1)基本法：明確地訂定國、地方公共團體、事業者和住民的責任；(2)為了形成良好景觀的管制：景觀計畫的策定、景觀計畫區域、景觀地區（更積極的景觀形成地區）；



(3)在都市計劃中訂定景觀地區，景觀地區的都市計畫限制，包括：a.建築物型態意匠的限制、b.建築物高度的上下限、c.牆面位置的限制、d.建築物基地面積最低限度的行為管制；(4)景觀重要公共設施的整備、景觀協定的締結、景觀整備機構的事業支援。

日本景觀法所提到的幾個考慮的要點，特別是行政主體的確立、民間重要團體的定位、景觀計畫考慮與整合的部分、景觀地區的劃定、景觀重要建築物指定、景觀協定¹⁷等，以及上述與都市計劃的關係，非常值得作參考。

地域景觀是居民住家附近範圍內持續地形成的東西，因此景觀行政也應是和住民最近的基礎行政單位為主體來擔當是基本的考量，「景觀行政團體」是在這樣的考量下產生的，其角色包括景觀計畫的策定、景觀計畫的行為管制。「景觀整備機構」方面，日本各地在地域活動的 NPO 法人和公益法人，可以被指定成景觀整備機構。景觀整備機構會支援住民對景觀重要建築物和樹木進行管理。根據這個架構，在地域上熱心從事景觀營造街區的 NPO 法人和公益法人，在地域上景觀形成所擔任的角色，可以在公法的位置上定位。歷史建築物保存協會等 NPO 等公益法人被定位成爲「景觀整備機構」。由於景觀是需要長時間孕育之因，根據地域各樣的主體，持續的合作、參與是不可欠的。因此住民、市民團體、NPO 法人的各方積極的參加和角色分擔而架構的景觀整備機構，對於地域景觀積極的活用非常有助益。

以下就區域性保存密切的景觀計畫和景觀地區制度來深入說明。

(二) 景觀計畫在區域性保存上的運用

1. 景觀計畫與都市計劃的銜接關係

景觀法豎立了法的根據，但是法的本身並沒有規範管制的內容，爲了使管制的全體內容明確，規定必須策定景觀計畫。總而言之，廣域的景觀整備方針和爲了景觀整備的行為管制方法在景觀計畫中被呈現出來，並和之前的都市計劃的主要計畫取得整合性。

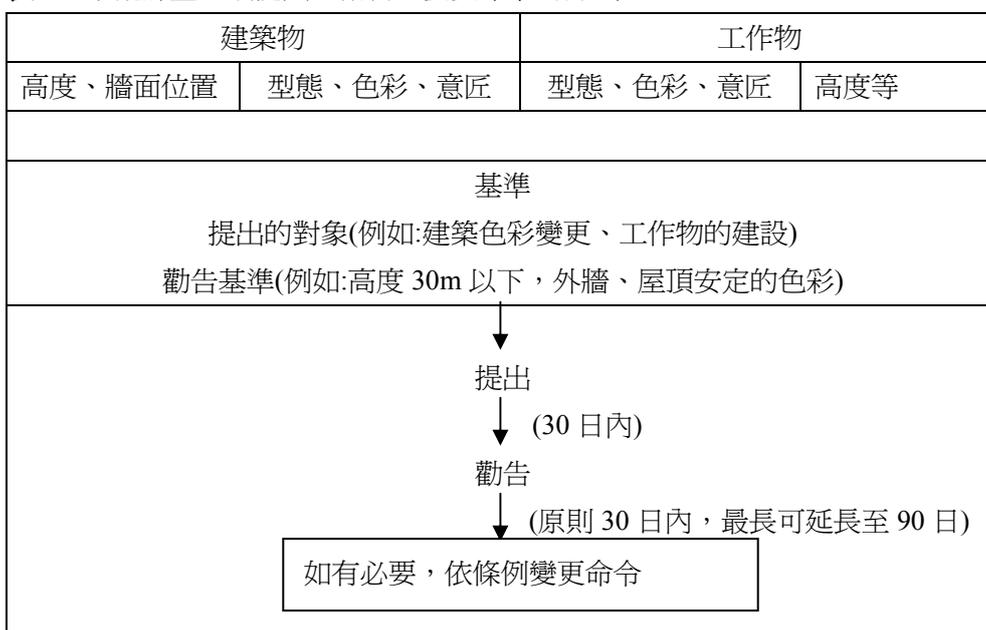
景觀計畫所定的內容包括：景觀計畫的區域、景觀計畫區域中良好景觀形成的方針、爲了形成良好景觀的行為限制事項、景觀重要建築物與樹木的指定方針、屋

¹⁷ 如遇到跨地域的景觀，景觀協議會即扮演重要的角色。



外廣告物的表示和物件設置的行為限制事項、景觀重要公共設施的整備、景觀重要公共設施佔用的許可基準、景觀農業振興地域整備計畫的策定基本事項、自然公園法的特例事項等。景觀計畫不是被動地建築行為發生的時候被適用之控制體系，而是積極地守護、創造景觀地區和能夠使地區的特徵明確化的能動計畫。關於景觀計畫提出的對象行為，都市計畫法配合景觀法做了法律上的整備，基於都市計畫法第三十三條第五項，景觀計畫所訂的開發行為限制內容，可以在條例中訂定開發許可的基準。手續的過程如(表 3)所示。

表 3：景觀計畫區域提出、勸告、變更命令的方式



資料來源：參考景觀まちづくり研究会編著，《景觀法を活かす—どこでもできる 景觀まちづくり》，2004.12，17，(筆者繪製)。

2. 景觀計畫與文化財保護的銜接

景觀法通過前，日本傳建地區之緩慢協商的模式帶給歷史保存推動者相當的鼓舞；景觀法通過後雖然能夠更全面的考量歷史的景觀問題，但其和文化財保護的銜接的時間尚短，以下專注於其法的內涵，即從歷史街區殘留的地區特性與課題，包括被認定為商業用途地區而實施容積放寬，造成傳統建造物旁改建成不協調的大



樓，此外景觀形成地區周圍散在歷史性建築物無法被指定保存等問題來進行探討。

傳統的建造物群保存地區制度所管制的群體傳統建造物群，可以被指定為「景觀地區」。傳統的建造物群加上其周邊的景觀形成區域，則成為「景觀計畫區域」。在景觀誘導的基準、規則未定的周邊地區也在「景觀計畫」中定位，強制景觀管制與誘導，以管制大規模建築物等在地域內隨意建造。地區內的主要道路，被指定成「景觀重要公共設施」，要求道路管理者推動電線地下化等事業（景觀まちづくり研究会編，2004：42）。此外在景觀計畫區域和景觀地區內，可以選定 2004 年文化財保護法修正所加入的文化景觀¹⁸，成為「重要文化景觀保存地區」。

1996 年文化財保護法修正後，單體的歷史建造物可以登錄成為有形文化財。在景觀法中影響景觀的單體歷史建造物，如上述表 3 必須經過許可制的管制，管制基準內容是和周邊調和的型態、意匠等，進行比較放寬的管制和誘導，因此可以防止破壞地方特色的高樓出現；而這些傳統建築物必須要改修的時候，則謀求現狀外觀的保存措施（景觀まちづくり研究会編，2004：42）。

景觀法並沒有訂定景觀計畫區域的大小，但是既有景觀條例所策定的自治體，則以市町村全體區域為條例的對象進行景觀誘導。當景觀條例移至景觀計畫的時候，先設定市町村區域為景觀計畫策定的對象。從活用景觀法的觀點來看，在這裡強調的重點並不只是策定景觀計畫，擅用制度上可以活用的地方去解決地方課題才是要點。

（三）景觀地區制度在區域性保存上的運用

景觀地區可以定位成都市計劃的分區之一。在都市計劃配合區域性保存上而言，其地域地區之一的美觀地區被廢止，創設了景觀地區。景觀地區制度是比景觀計畫更積極去謀求景觀的形成和誘導的制度。此外其和景觀計畫很大的不同是在於對於個別建築物行為的管制，基於景觀法認定和基於建築基準法的確認，可以擔保管制的内容。景觀地區的都市計劃定了以下的限制：(1)建築物的型態、意匠的限制；(2)建築物的最高和最低高度；(3)牆面位置的限制；(4)建築物的基地面積最低限度於上述 (1) 中必須訂定。關於上述(2)－(4)是建築確認的對象；而(1)新的制度，是由市

¹⁸ 文化財保護法中文化景觀的定義：因為地域的風土、生活、生業而形成的景觀地，同時也是了解日本國民的風土、生活、生業所不可或缺的東西。



町村導入認定制度。為何這個部份採用認定制度呢?是由於型態、意匠涉及設計，以及其與周邊調和性的問題。

認定制度¹⁹是景觀地區的一個很大的特徵。景觀地區建築物的顏色和設計，憑著適用景觀地區的都市計劃所定之建築物的意匠、型態限制，其程序上經由市町村長的認定是必要的。根據這個制度，非常了解現地周圍環境的市町村長，可以進行周圍環境調和的認定，建立一個一個建築行為和周圍環境調和的認定架構，對於良好的景觀形成有很大的效果；此外被認定以前，是禁止開工的。

具有歷史保存價值的地區，型態與意匠的基準是根據歷史調查出來的特徵去訂定基準。加上法定的認定程序，「景觀地區」可以成為營造街區手法之一來加以運用。

表 4 :根據景觀法的景觀計畫、景觀地區和地區計畫內建築管制的比較

	景觀計畫	地區計畫 (無建築條例)	地區計畫 (有建築條例)	景觀地區	地區計畫 (有建築條例、型態意匠條例)
用途	×	△	○(確認)	×	○(確認)
容積	×	△	○(確認)	×	○(確認)
高度	△	△	○(確認)	○(確認)	○(確認)
牆面的位置限制	△	△	○(確認)	○(確認)	○(確認)
最低基地規模	△	△	○(確認)	○(確認)	○(確認)
型態意匠	△(有變更命令的可能)	△	△	○(認定)	○(確認)

×無法規定 △根據勸告的誘導 ○有強制力之可能

資料來源：參考社團法人日本建築学会編，《景觀法と景觀まちづくり》，2004.12，学芸出版社：21（筆者繪製）。

¹⁹ 根據社團法人日本建築学会編，《景觀法と景觀まちづくり》2004.12，学芸出版社，頁10。景觀地區的「認定」制度，是在都市計劃中控制都市空間品質的方法，在這裡並考慮如何能夠很好的執行。



七、結論

景觀的概念非只指外部空間的型態，含有人們如何捕捉、如何評價的問題，和文化是有關聯的。這樣多主體的條件下，爲了保存區域景觀美而持續地進行發展的整體制度，由制度到實現體系上的注意點，是本研究最後所要提出的。從上述研究得知日本景觀保存經過歷史演變，日本景觀的觀念應用於區域性保存有以下的趨勢(1)景觀維護的層次呈現多面向方式。(2)地方行動力量成爲主要的保存主力，並培育具有在地認同及地域自明性的景觀單元，以區域治理關係代替傳統行政轄區之景觀管理觀念。

以下是根據日本的景觀和保存發展脈絡和觀念的分析，考量台灣的區域性保存可以參考的觀念，以及都市計劃如何配合來做都市景觀的控制。

(一) 臺灣景觀運用於區域保存的現況與問題

臺灣歷史保存區景觀維護概念首次出現於 1997 年文資法第三次修正，其規範：「古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，對於基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度、寬度、建築物之形貌、高度、色彩及有關交通、景觀等事項，得依實際情況爲必要規定及採取獎勵措施。」1997 年文資法將原始之單點式保存方式擴大至古蹟及歷史建築附近地區，並配合都市計畫程序，將古蹟與歷史建築周邊地區劃爲保存區或其他分區，並規範必須以都市設計綱要之手法規範歷史保存區內建築物之風格，期望能塑造歷史保存區之景觀和諧。

臺灣近年來對於都市景觀的維護逐漸被重視，其分散在各種不同的規劃手法之下。從有法律地位的都市更新、文化資產保存、都市設計，到行政院推動的城鄉新風貌與立法院推動的景觀法草案，都有對於「都市景觀」進行維護、保存與控管的影子在。其中景觀法涉及領域廣大（包含自然、人文與生活文化景觀），如何與現今都市計畫體系及非都市管制規則體系做一銜接是個必須謹慎思考的課題，因此至今尙未通過立法程序；然而各地方政府已試驗性的著手於景觀資源調查與擬定景觀綱要計畫，以軟性計畫的方式作爲都市計畫與非都管制的參考依據。

雖然政府對於都市景觀的維護做了相當多的計劃，然而法定計畫的「歷史保存特定專用區」、「都市設計地區」與非法定計畫的「城鄉新風貌」都屬於區塊式的計畫，與都市整體風貌的維繫尙有落差；近期政府極力推動的「景觀綱要計劃」與「景



觀總顧問」雖然開始以都市整體景觀資源進行調查，但卻缺乏法定地位與實際操作手法。

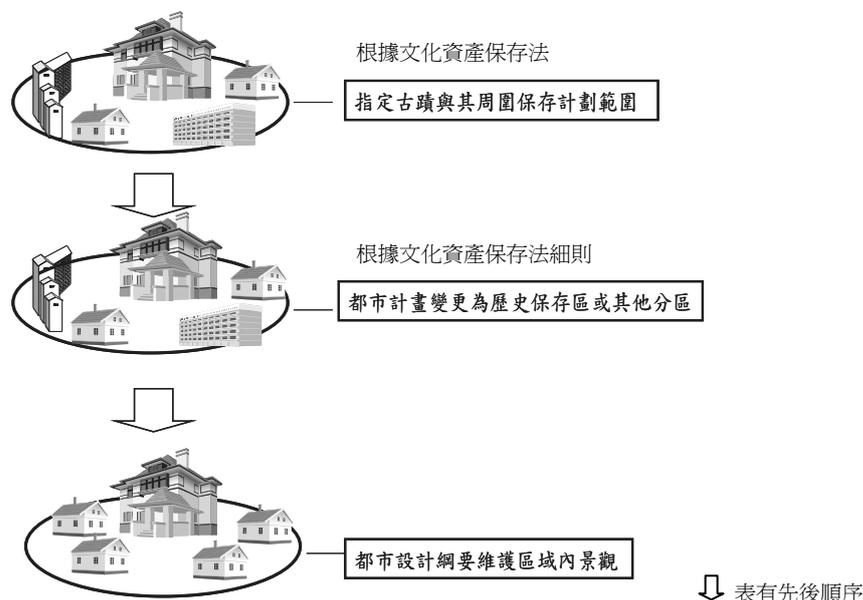


圖2：台灣文化資產保存法內歷史保存區施行方式示意（筆者繪製）

（二）從日本的景觀觀念和制度運用於區域保存得到的啓示

1. 擬訂與地方都市計劃位階平行的景觀保存計畫，賦予地方政府可以管制都市內至外的景觀。

考慮到景觀資源整合為前提的區域性保存計畫，其架構可以分為行政的體系（持續的架構）和社區營造（個別地方案例的支援）兩方面來說明。行政的體系而言，由於景觀通常是居民附近範圍持續形成的，以居民身邊的基礎鄉里為主體是基本的考慮。但是部分景觀會跨鄉里，鄉里和縣市合作、角色分擔是重要的。以基礎地方都市為主體的景觀行政包括策定、變更景觀計畫，以及關於開發與建築行為的討論、指導、管制，指定景觀上重要的建造物、工作物、樹木等。就社區營造的部分而言，景觀協定是一個要件，此外活用景觀審議會、營造街區支援基金等的配套措施需要被考量到。



2. 控制大規模建築物

從日本景觀條例到景觀法的內容，都有考慮到大規模建築物對都市景觀有很大影響，必須確立個別大規模建築的新增與改建、土地形質的變更，如果和法定計畫不合，則不許可申請；此外特別是保存區內建築物的毀壞，要有經過許可的過程。

3. 落實機制面的配合

日本考量景觀的區域性保存，通常是架構在土地使用分區和都市基盤整備上。重點的地區以面狀或線狀的指定方式，爲了歷史景觀資源等的保存和繼承，在取得居民的共識下，道路的開發和容許開發範圍被明確地表示出來。在臺灣如果要實行這樣的體系，觀念的倡導是首要的，特別是管制的利益很難被看出來時，土地利用和建築自由度變小的時候會遭遇到反抗，因此景觀計畫的利益被廣泛地理解，負擔和利益適切地評價和調整是需要被考慮的。

真正能夠落實考量景觀的區域性保存，必須有充分的居民參與和地方意識。日本有充分住民參加爲前提的地區計畫，可以配合著景觀營造街區。台灣類似地區計畫層級的爲都市計畫之細部計畫，而細部計畫目前並未落實真正的住民參與。此外日本有都市計畫提案制度，住民可以從對地方景觀的考慮方法，進入都市計畫具實效性的管制，我們實應健全這方面的機制。



參考文獻

李東明

2002 《我國與日本歷史建築物群街區保存法令制度之比較》，內政部建研所。

淺野聰、林美吟

2006 〈由日本環境保全經驗談台灣新文資法之特徵與展望〉，《2006 文化資產行政國際研討會觀/照:開啓文資保存的新紀元》，台南：國立文化資產保存研究中心。

西川幸治

1973 《都市の思想—保存修景への指標》，NHKブックス。

中村良夫

1977 「景觀原論」『景觀論（土木工学大系 13）』，彰国社。

西山卯三

1990 《歴史的景觀とまちづくり》，都市文化社。

荒秀他編

1991 《景觀—基本計画づくりから實際例まで》，ぎょうせい。

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》，鹿島出版会。

西村幸夫

2000 《西村幸夫 都市論ノート》，学芸出版社，頁124-167。

西村幸夫、町並み研究会

2000 《都市の風景計画—欧米の景觀コントロール 手法と實際》，学芸出版社。

西村幸夫編

2003 《都市工学講座 都市を保全する》，鹿島出版会，頁64-212。

日本建築学会編(西村幸夫編集)

2004 《まちづくり教科書第2巻 町並み保全型まちづくり》，丸善，頁2-7，頁36-58。

西村幸夫編

2004 《都市保全計画—歴史・文化・自然を活かしたまちづくり》，東京大学出版会。

景觀まちづくり研究会編著

2004 《景觀法を活かす—どこでもできる景觀まちづくり》，頁10-28，頁42-43。

社団法人日本建築学会編

2004 《景觀法と景觀まちづくり》，学芸出版社，頁7-33，頁112-139。

日本建築学会編

2005 《まちづくり教科書第8巻—景觀まちづくり》，丸善出版社。

宮本雅明

2005 〈歴史景觀の保存-景觀法〉，《日本建築雜誌》V.120，頁30-31。

岸田理佳子

2005 〈關於景觀法の活用〉，《日本建築雜誌》V.120，頁23-27。



The Research of the Notion and System of Japanese Landscape Conservation Using in Regional Conservation

Cheng, Hsien-Hsin*

Abstract

Regional conservation is gradually emphasized in Taiwan recently. Perceiving from the conservation history, the preserving method has extended from single building to a whole district, and from building preservation as a main subject to the maintenance of a whole historical environment. In the discourse, the writer focuses on Japan, and intends to discuss the regional conservation issue from the perspective of maintenance of urban landscape.

In order to understand the process of conservation concepts and systems in Japan, the writer uses the method of history discussion. The discourse probes from the history of Urban Landscape Conservation in Japan, finds out the key point and the system, and analyzes the quintessence of Japanese Urban Landscape Execution. Besides, discovers the complement to modern urban planning in conservation field by landscape system, and how to employ the urban planning method to support landscape system as conservation of regional vernacular form.

This research paper intends to find out the key points and systems from the development history of Japanese Urban Landscape Conservation, and to analyze the quintessence of Japanese Landscape Execution. Also find out the landscape system which can make up the fields that modern urban planning cannot regulate, and how to apply the methods of urban planning to support landscape system as conservation of localism. The limit of this research is the diversity of landscape systems all over Japan, and the paper mainly focuses on the

* Assistant Professor, Department of Urban Planning, National Cheng Kung University.



statements of comprehensive history development. The context will concentrate on the individuality of municipality, comprehensive adjustment of practical training, citizen's participation etc, in order to create a new vision for the current regional conservation and the urban development with localism in Taiwan.

Key words: Urban landscape, Landscape system, Urban regeneration, Citizen Participation.

