

2012 年度 公益財団法人交流協会フェローシップ事業成果報告書

景観保存と農山村活性化について

日本と台湾の比較研究

国立嘉義大學景觀學系

江彦政

招聘期間：2012 年 7 月 1 日～8 月 29 日

2012 年 9 月

公益財団法人交流協会

## 壹、前言

「景觀」指的是肉眼可見約有形景。有些是自然作用演育而成的，如自然景觀；有些則是人類利用資源所造成的，如文化景觀。景觀品質好壞會影響環境品質，美麗、生動而特殊的景觀，是一種風景資源，可供國民休閒、遊憩、觀賞等多方面用途（篠原修，2007）。台灣歷經二十餘年的建設與經濟發展，人口分佈與就業朝都會區域集中，造成都市擁擠及都會地區無序的蔓延發展，而農村則由於未能因應全球化競爭進行產業結構轉型調整，就業與經濟機會匱乏，導致人口外移與老化、歷史文化空間逐漸被遺棄等問題，地方文化特色與自然生態景觀風貌逐漸喪失，農業與農村日益凋敝，生活機能低落，城鄉差距擴大，危及國土與城鄉的永續發展（黃明耀，2011；莊谷中、郭秀裕，2009）。為促使積極改善景觀破敗問題，並養成國民愛護及美化環境景觀之習性，以提昇整體生活環境品質。2010年7月14日立法院三讀通過「農村再生條例」，為國家針對農村發展重要政策之一，農村再生條例中明文規定農村歷史建物與街區、地方特色產業、自然生態等都應保存。今年內政部營建署也並於2011年4月8日通過實施「景觀法草案」之相關規定，這兩大法令深遠影響著台灣城鄉景觀未來之發展（陳湘琴，2011）。但農村再生條例之相關施行細則和景觀法都尚未正式通過，因此台灣城鄉景觀仍缺乏一套完善法規系統。

日本早期與台灣同樣面臨農村人口快速流失、居民年齡老化、景觀逐漸破敗凋零、農業後繼無人、生態環境等困境（鄭詩華，1990；1991）。所以日本當局也在尋求適當的對策，並於2007年5月16日頒佈「農山漁村活性化法」，期望由此項法案來拯救衰敗之農村。除此之外，景觀方面日本政府在2004年6月18日已通過景觀法，以及農村振興局頒佈景觀農業振興地域整備計畫等相關制度與作法（景觀まちづくり研究會編，2004；林英彥，2010）積極推動當地自然、歷史文化資源保存、景觀維護及活化利用，因此日本在景觀與農村振興活化方面的推動經驗，可作為台灣推動農村再生計畫之環境景觀改善以及「景觀法草案」制定之參考。

日本與台灣的農村分布極為相似，從濱海地區一直到海拔2000公尺以上皆有農村分布，鑒於日本之景觀保存與農村發展亦面臨與台灣相類似之困境與課題，且已獲得相當成效，此行希望赴日收集景觀、農村振興活化相關的法規資料，並實地觀摩學習日本推動景觀與社區營造成功的案例，汲取他們的寶貴經驗作

法，作為我們推動農村再生與景觀法之政策參考。由於台灣現行的幾個重大法規都尚未通過，如國土法、景觀法等，因此希望藉由這次的實地走訪與資料收集，與九州大學農学部森林政策学研究室佐藤宣子教授合作，借重佐藤教授在農林政策的專長，期望能使本研究更具價值。本研究目的與貢獻將比較日台景觀相關法令在行政制度上、規範層次上、內容規範明確性、參與機制上、法令檢討上、與執行政序上...等多方面的作法與制定，探討兩者之異同點且檢討台灣的缺失與不足，盼盡早通過景觀法案以維護城鄉景觀風貌特色。

## 貳、景觀法發展歷程

本研究回顧日本與台灣之相關文獻，分別介紹兩國之景觀法規發展與體系，且比較其間之差異，但鑒於台灣的景觀法目前仍處於草案階段，尚未正式通過，因此，台灣部分僅以目前政府推動的景觀相關政策或計畫為主。

### 一、日本

在介紹日本景觀法前我們必須先了解其景觀相關法令成立的背景。二次世界大戰結束後日本省思都市的重建與發展，且伴隨著二十世紀初都市計劃的興起，逐漸出現了區域性的景觀建設與保護。近年來以景觀保護為主的制度和法令為出發，建置城鄉景觀管理的完善規範。總體來看可大約分為三個發展時期：

#### 1. 都市景觀萌芽時期

隨著日本都市計畫法制體系逐步完善，以及民眾對都市綠美化的逐漸關心與重視，日本「都市計畫法」在1919年油然而生。這一時期雖尚未出現明確的「景觀」概念，但都市計畫法中提出的「風致」概念與對「風致地區」的劃分，建築基準法中提到的「美觀地區」，其代表著景觀的概念與作法已初見雛形。隨後，日本逐漸開啟「都市美化運動」(日本建築學會，2005)。

#### 2. 景觀保存發展時期

二戰結束後，日本的都市建設逐漸陷入了以經濟利益優先，導致都市特色漸失的狀態。於是，政府開始對未來都市景觀建設的發展方向重新自省及反思。日本以鎌倉市的「古都保護運動」為基礎，在1966年頒佈「古都保存法」，並對都

市計畫法中所提出的「風致地區」概念作了明確規範與管制。在 1968 年提出了「金澤市傳統環境保存條例」，其為日本最早的地方性景觀條例，亦為後期日本各都市景觀條例的制定與實踐的參考範本（西村幸夫，2007；曾憲嫻，2008）。接著，1973 年「都市綠地法」、1975 年「文化財產保護法」等一系列相關法律相繼頒佈和修訂，地方行政團體和居民自主的景觀保護意識也不斷提升。

### 3. 城鄉景觀規範階段

泡沫經濟結束後，日本高度都市化發展，使農村人口不斷外移至都市居住，造成都市居住需求增加迫使都市建設只能以經濟效益優先，而忽略都市景觀建設，嚴重影響整體景觀風貌。因此，國土交通省於 2003 年 7 月 11 日提出「美的國土政策大綱」，將良好景觀的維護，提升到國家重要政策的層次，藉此引導具體的施政。同年 7 月 31 日，將「觀光立國行動計畫」設為國家發展方針之一，對都市景觀建設提出新的規範。於 2004 年頒佈針對國家景觀的專法——「景觀法」（Ando, 2008; 景觀まちづくり研究會編，2004）。

隨著此法成立後，景觀行政團體的設立、景觀計畫的執行持續增加，截至 2012 年 6 月 1 日，合法登錄的景觀行政團體已達 557 個，制定的景觀計畫已達 338 例（國土交通省，2012）。此外，私人企業財團開始對社區文化的相關活動進行贊助。除了歷史傳統鄉鎮之外，一般的都市或地方紛紛開始成立景觀條例，例如神戶市都市景觀條例、社區憲章、建築協定、綠化協定，從環境宣言中達到自我實踐，一方面結合運用建設省「歷史的地區環境街道整備事業」、「地域住宅計畫」、環境廳「舒適環境整備事業」等中央整備事業補助（陳湘琴，2007）。這一時期的都市景觀管理隨著先前經驗累積與完善的法令制度，日趨提升整體城鄉景觀。

## 二、台灣

過去台灣在擴大經濟發展的結果，不但沒有改善我們生活環境品質，反而讓生活環境在惡化當中不斷地延伸。其因於在發展經濟社會的前提下，忽視了城鄉發展的經營管理，更疏忽於城鄉風貌的維護與重建（梁思玉，2007）。內政部營建署為改善環境景觀，自 1997 年開始推動「城鄉景觀風貌改造運動」計畫、1999 年推動「創造城鄉新風貌行動方案」、「擴大國內需求方案—創造城鄉新風貌計畫」，透過計畫補助，鼓勵發掘在地特色，改善城鄉環境景觀，提高國家及城鄉

競爭力（陳湘琴，2007）。

台灣景觀法立法的目的在於透過制度的建立，賦與政府部門及國人積極管理改善環境景觀、提升整體生活環境品質的法源依據，以利落實執行各項環境景觀改造工作。景觀法草案內容重點，包括促使政府部門加強景觀之保育、經營、管理及維護；鼓勵社區民眾主動參與景觀改善工作；建立景觀維護與改善之穩定財源；另外也納入了加強景觀之改善、維護與處罰等相關規定（曾憲嫻，2008）。

在中央推動方面，內政部曾於民國 92 年 7 月及 94 年 3 月兩度提報立法院審議，由於屆期不續審而退回，為健全國內景觀制度，內政部再次提送景觀法草案，希望能儘速完成立法，以健全國內景觀制度。而近期與景觀法較為相關的是農村再生條例，該條例於 2010 年通過後，2011 年相繼通過「農村社區個別宅院整建補助辦法」、「農村再生社區公約訂定辦法」。在地方政府推動方面，自 1993 年，文建會（現稱文化部）推動社區總體營造，便已導入景觀改善的概念於社區中。2003 年，各縣市政府開始推動景觀總顧問（見表 1），來控管景觀相關計畫，確保當地景觀品質。

## 參、景觀法體系與層級架構

### 一、日本

日本為促進都市與農山漁村形成良好之景觀，整頓因高層住宅林立、戶外廣告物與電線管道凌亂等現象，建築本身及其外部附屬設施與空間產生極大的景觀劣化問題，誠如前言所述，於 2004 年公布景觀法，且於同年 12 月 17 日起施行。景觀法共分七章：總則、景觀計畫及計畫之施行、景觀地區、景觀協定、景觀整備機構、雜則與罰則，條文共 107 條。依據景觀法之規定，都道府縣或市區町村可以擬定「景觀計畫」，並可由市區町村指定「景觀地區」，而在景觀地區內可進一步劃定「景觀農業振興地域整備計畫區域」，這是形塑優美農村景觀之主要法令依據。景觀法實施的同時亦頒布「屋外廣告物法」、「都市綠地保全法」，稱為「景觀綠三法」（國土交通省，2005）。諸法實施的同時，為了提供地方鄉鎮等各方不同的需求，擬訂「景觀法運用指針」、「都市綠地法運用指針」、「都市公園法運用指針」，做為制度上的運用方向和指導原則（土岐寬，2005）。內容向述如下：

## 1. 法規體系

### (1) 國家層面

- 美麗國土建設政策大綱

2003年7月，日本國土交通省以「美麗國土」的概念制定了「美麗國土建設大綱」，此為國家層級指導型政策，從促進良好景觀的概念提升到國家基本政策的重要地位(Ando, 2008; Ikebe, 2005)。

- 景觀法

景觀法為日本第一部景觀專項法律，明確界定景觀是國民的共同財富，規範國家或地方政府等相關機構人員在景觀維護過程中的責任與權力。同時，制定景觀計畫、操作機制及相關懲處措施（國土交通省，2005）。

- 景觀綠三法

國土交通省將與景觀相關的法規合併至同一個架構中，建構所謂「景觀綠三法」體系，其中包括：景觀法、景觀法施行關係法律的整備等之相關法律、都市綠地保全法等一部份修訂法律。其意義在於強調了都市規劃法制體系各層面之間的合作關係，鼓勵相關法律之間的互相溝通與協調，為景觀管理提供更為廣泛的法律支持（國土交通省，2005）。

### (2) 地方層面

- 景觀計畫

景觀計畫係做為景觀行政區域推動景觀政策之主要計畫。計畫項目區分為必要事項和選擇性事項，必定事項包含：範圍的界定、景觀形塑的方針、限制事項以及景觀重要建造物和景觀重要樹木的指定原則。選擇性事項：屋外廣告物的限制類別和限制事項、景觀重要公共設施的整備事項和占用等基準、擬定景觀農業振興區域整備計畫的基本項目、自然公園法的認可基準（圖1）。景觀計畫的實施程序必須舉辦公聽會並配合居民參與的機制，由景觀審議會覆議之後，如牽涉到都市計畫區域或準都市計畫區域，需要聽取都市計畫審議會和直轄縣市的意見決定（日本建築學會，2005）。

景觀計畫的範圍劃定需以比例1/2,500的圖面為基準，便於認定區域劃定的範圍，以確保地主權益關係。區域範圍可包括都市、農山漁村和其他鄉鎮聚落的

整體景觀區域（日本建築學會，2005）。其中區域的原則有以下五點：

- (1) 需要營造優良景觀保全之區域。
- (2) 保有自然、歷史、文化等地方特性之區域。
- (3) 區域間之交界區或交通節點。
- (4) 住宅開發或整體開發事業之區域。
- (5) 發生土地濫用、濫墾現象之不良區域。



圖 1 景觀計畫之施行對象

資料來源：國土交通省 (2005)

#### ● 景觀協定

景觀協定是作為景觀計畫的補充，經由地主等私人團體自行制定的社區宣言，其包含區域內建築物、綠化面積、構築物、廣告看板、露天停車場、色彩、材料等景觀相關事項的自主性協定。通過這種自主化的民間協定，使得區域內的景觀品質控制更完善，即使土地所有權人變更後，景觀協定依舊生效（日本建築學會，2005；岸田里佳子，2005）。

● 景觀指導原則

為促進良好景觀的形成為目的，對建築物形態、色彩等要素進行規範，由地方自治團體制定的景觀管理指導性方針。景觀指導原則可針對景觀計畫中的重點地區、色彩、戶外廣告物等行為為約束。整體而言，景觀指導原則如同是景觀計畫的操作內容，付諸實行的運作工具（西村幸夫，2005；國土交通省，2004）。

● 推廣制度和鼓勵措施

為推廣和鼓勵景觀管理的運作，日本政府從公共事業關係費的財政預算中編列「景觀形成事業推進費」的專款經費。對於積極的景觀建設及相關推廣行為，實施稅制減免優惠與財政補貼等政策(Ando, 2008; 日本建築學會，2005)(圖2)。此外，為了激發國民對景觀建設與保護意識，將每年6月1日定為國家的「景觀日」，並推行「魅力街區獎」等優秀景觀案例評選。除此之外，透過多樣化的教育宣傳活動促進居民景觀意識的培養，並相應設立「景觀教育部門」和「景觀普及啟發部門」等宣傳工作表彰獎項。

行為規制と支援の仕組み



圖2 日本景觀法架構層級

資料來源：國土交通省 (2005)



### (3) 層級架構

- 景觀行政管理機構

中央管理部門為國土交通省，同時需要農林水產省、環境省等相關行政機構相互配合。國土交通省之公園/綠地景觀科負責都市景觀管制的工作。地方上的都市景觀管制工作則主要由地方政府中的都市整備局負責。都市整備局內部又根據業務內容的不同，再細化為各科室或部門（景觀まちづくり研究會編，2004）。

- 景觀行政團體

景觀行政團體是執行景觀行政權的行政性機構，亦為景觀管制行為的運作主體。景觀法中規定，政令直轄市（人口規模 50 萬人以上）或中核市（人口規模 30 萬人以上）等有權進行獨立管轄的地方自治團體（政令市、中核市）可自行擔任景觀行政團體一職，其他地區則由所屬的都道府縣政府負責擔任。此外，在經所屬的都道府縣政府的行政管理部門協商同意後，也可由下級的市町村行政機構自行擔任該地區的景觀行政團體一職（景觀まちづくり研究會編，2004；張瑞雲，2011）。

- 景觀協議會

景觀協定會是為了促進城市景觀協商的達成而設立的機構，主要由景觀行政團體、公共設施管理者、景觀整備機構、相關的其他公共團體、公益事業管理者、居民等有關人員和機構構成。其主要職能是基於相關法律條例的規定，對需要進行事前協定或申報的景觀相關內容進行多方協商讓步，最終通過達成一致。協商結果一經批准，相關人員有義務對結果服從與執行（景觀まちづくり研究會編，2004）。

- 景觀整備機構

景觀整備機構是由景觀行政團體所指定的非營利性組織（NPO）及公益法人團體（如建築師協會、綠化協會等）擔任（景觀まちづくり研究會編，2004）。其主要工作是為居民提供景觀營造相關的專業資訊與技術支援，並負責本地區內景觀重要建造物、重要樹木和其他公共設施的日常管理及維護等事務，同時協助景觀建設管理部門進行相關的調查、研究工作。

- 其他參與者

在整個景觀管理運作中，不僅需要景觀行政機構，還需要事業開發商、專家學者、居民等相關參與者間的積極溝通與交流。景觀法第 3 條至第 6 條明確規定景觀建設中相關參與者需要在政策的制定與實施上應承擔責任外，還明確提出事業開發商及居民需要及積極地參與到管理體系中，並對國家和地方公共團體的景觀管理行為予以協助（景觀まちづくり研究會編，2004）。

## 二、台灣

台灣為維護自然及人文景觀，改善城鄉風貌，塑造優質生活環境，特制定景觀法，共分七章：總則、規劃與管理、改善及維護、獎勵與參與、評鑑及經費、罰則、附則，條文共 27 條。

### 1. 法規體系

景觀法草案主要規範了三個層級的景觀計畫，包括縣市層級的「景觀綱要計畫」、重點景觀地區且著重規劃管理的「重點景觀計畫」、重點景觀地區且著重改善維護的「景觀改善計畫」。各個層次的景觀計畫內容與定位不同，主要均強調既有的都市計畫制度銜接，以層次性的結構關係訂定並推動景觀計畫（內政部營建署，2010a）。

- 景觀計畫

- ✓ 景觀綱要計畫：為建構直轄市、縣（市）景觀資源系統及指定重點景觀地區，所訂定之指導性計畫。為促使政府部門加強景觀之保育、經營、管理及維護，由地方政府擬訂「景觀綱要計畫」，作為推動景觀規劃、保育、管理及維護等管制之依據。對於景觀遭受破壞或有被破壞之虞，而有進行改善之必要者，則由地方政府或中央目的事業主管機關訂定景觀改善計畫，實施景觀改善工作。
- ✓ 重點景觀計畫：為加強重點景觀地區景觀資源之保育、管理及維護，所訂定之計畫。
- ✓ 景觀改善計畫：為改善重點景觀地區或其他經指定有實施景觀改善必要地區之景觀，所訂定之具體行動計畫。

- 民眾參與機制

未來有關公園、綠地、廣場、人行步道、人行天橋、地下道、高架橋樑及其他公共空間或公共設施等之興建、修建或認養管理維護，以及街道家具設置及營運管理等工作，將引進民間力量，由民間共同參與。同時，為鼓勵社區民眾自力營造，改善居住環境，得自行劃定地區範圍，成立組織，經土地及建築物所有權人達一定比例之同意，擬定景觀改善計畫，向當地地方政府主管機關提出申請，所需經費並得申請地方政府酌予補助（張瑞雲，2011）。

- 景觀管理維護基金

為建立景觀維護與改善之穩定財源，以充裕地方財政，內政部的景觀法草案也賦予了設置「景觀管理維護基金」的法源依據，未來對於重點景觀地區內之大型廣告物量體達一定規模，經地方政府主管機關審核許可設立者，可向廣告物所有人或使用人收取「景觀影響費」，而對於違反景觀管制規定，任意破壞景觀之行為，或不配合景觀改善計畫實施景觀改善與維護之情事，未來將透過警告、限期改善，再連續處罰至其完成改善為止之作法，期能改善過去民眾忽視環境景觀美化與維護之觀念，逐步養成國民愛護及美化環境景觀之習性（內政部營建署，2010b；張瑞雲，2011）。

## 2. 層級架構

景觀法在國土計畫法草案的架構如圖 3 所示。

### 肆、日本景觀法之重要特色

綜合上述兩國在景觀法的推動歷程、內容、法規體系與層級架構，本研究歸納出下列幾點日本景觀法之特色，以提供未來台灣在景觀立法上或實務推動上之參考依據。可大略分成國家、區域、地方（民眾）等三個層級作討論。

#### 一、國家層級

##### 1. 現行法令體系中的地位

在景觀綠三法成立之前，日本的景觀保護與風貌形塑只能依賴都市計畫法或古都歷史風土保存特別法等個別制度，進行美觀地區和風致地區、傳統聚落保存

區域、地方政府自擬景觀條例，維護各地景觀和整備。但是，由於各地方對景觀保護和管理看法不一、地方稅制和財政困難，以及條例的制定並無法源的責任追究，造成各地方在推動過程成效不佳。故該法成立是更明確了景觀保護與形塑在法律上和制度上的地位（西村幸夫，2008）。此外，景觀法的實施，更進一步建構與修訂日本景觀建設管理法規內容。

- (1) 國土發展綜合法、國土利用規劃法和國家高速公路建設法等。
- (2) 景觀法及相關法律，如都市計畫法、自然公園法、自然環境保護法、促進農業地區發展法，森林法和土地徵用法等。
- (3) 專項法，如歷史文化保護區專項法、都市綠地保護法、都市公園法。

台灣景觀法草案主要是將整個景觀主管機關架構、景觀綱要計畫、重點景觀區擬定等，涵蓋整理及管理，全部法制化。目前政府諸多單位都有處理景觀的預算補助或執行計畫，但是缺乏整合，未來若法制化之後，縣市政府及各執行機關都會有穩定的機制運作。

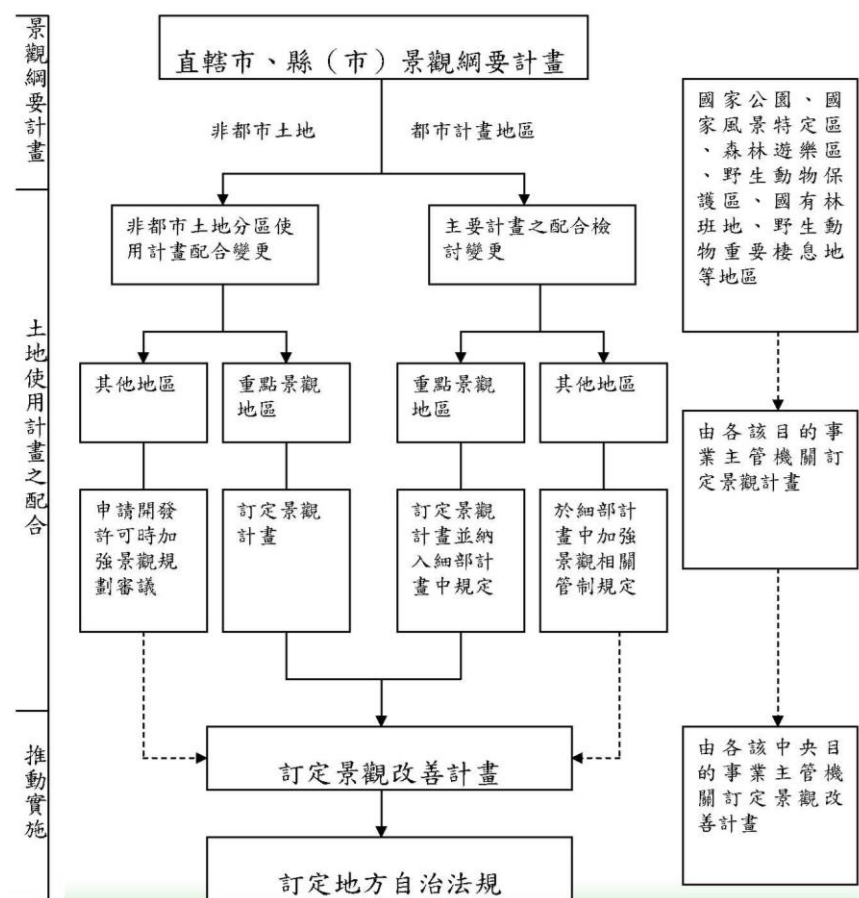


圖 3 景觀法在國土計畫法（草案）下之架構

資料來源：內政部營建署 (2010b)

## 2. 法令、部會之整合

日本國土計畫行政體制和組織相當完整，政府機關各層級中央與各省廳、市町村之間，以及機關內部平行單位之間，保有相當良好的溝通與協調。日本景觀法最大的突破為結合國土交通省（機構性質如台灣營建署）、農林水產省（如台灣農委會）、環境省（如台灣環保署）等三大部會的機制（陳湘琴，2007）。該法整合農林水產省管理的都市生產綠地，其中亦進行文化資產的保護，並且設立獎勵與罰則的規範，以彈性的規範強調各地方之特色，其主要目的為促進都市和農、山、漁村地區形成良好的景觀，並從當地的自然、歷史、文化等方面制定「景觀計畫」，以符合當地特性。

## 二、區域層級

### 1. 景觀計畫之規範清楚

日本景觀計畫意義及目標清楚，區域劃定、設施設置與指認原則（樹木、構造物、重要公共設施）都有詳細規定與景觀協定，整體區域發展方向與願景清晰落實由下而上的操作程序。反觀台灣景觀法的三個層次景觀計畫多為原則性說明，規範內容項目的意義及指認原則仍未規範，參與層次不明確，權利仍在政府手中（曾憲嫻，2008）。

### 2. 帶動當地觀光與活絡經濟

2004 年日本國土審議會中的國土政策及規劃，明確提出依據景觀法制定與國土規劃互相協調的景觀規劃，以期形成良好的景觀。該法促進了都市與鄉村景觀建設的發展，提高國民生活環境品質，活絡旅遊業的經濟發展，更推動了「觀光立國」策略的體現。例如三重縣南部的伊勢市政府致力推動當地文化景觀保存、移除不良景觀與廣告物、電線杆地下化等，自 1992-2002 年間將當地遊客人數從 35 萬人增加至 3 百萬人(Ando, 2008)。

### 3. 農村地區之重視

日本景觀法之目的不僅要改善都市景觀，亦要為農、山、漁村等地區促進景觀保存，由於農村因都市化的發展造成人口外流、傳統產業轉型、農業面積縮減等問題，使得當地的歷史文化、景觀、慶典與重要古蹟逐漸被遺忘。而景觀法之第五節景觀農業振興地域整備計畫規定市町村之景觀計畫區域內有農業振興地

域，為達成此計畫並確保當地景觀保存，得擬定景觀農業振興地域整備計畫（第 55 條至第 59 條）。台灣雖目前有農村再生條例同樣可達成農村景觀保存的目的，但隸屬於農委會下的法令，有別於日本的景觀法是整合跨部會的專項法，因此未來在執行方面可能面臨機構單位聯繫的問題。

#### 4. 色彩計畫之導入

環境色彩，所代表是環境的特色與歷史記憶，日本景觀法規定景觀區域內的色彩需要被謹慎的考慮，以調和周遭景觀和展現當地特色文化為原則（日本カラーデザイン研究所，2008）。行政院文建（現稱文化部）自 2008 年開始推行「台灣生活美學運動計畫」之城市色彩計畫，鼓勵直轄市及縣市政府推動轄內城市（鄉、地區）色彩系統規劃研究，整理城市色彩，並建立城市色彩系統，以提升生活用品、空間、環境之美感新意象，促進整體觀光效益。然台灣的城市色彩計畫是屬於文化部所推動計畫之一，而非有明確法令約束，這恐造成未來若政策改變，不在推動此計畫時，環境色彩將會變得雜亂無章。

### 三、地方（民眾）層級

#### 1. 落實民眾參與

民眾參與的困境，主要是在計畫的擬定過程當中，缺乏管道的宣洩與表達，使得與行政當局決策息息相關的民眾，反而淪為政策的被支配者，更因缺少正當參與的機制與公民意識的覺醒。日本景觀法規定，景觀規劃必須遵守相關程序，以確保景觀規劃能夠尊重和反映各方意見。規劃前應先召開意見公聽會，充分了解居民意見。組織「景觀協調會」，協調會的人員可包括行政機關、觀光部門、工商部門、農林漁業部門，電力、通信、鐵道等公共事業的團體與當地居民（第一章第 9 條至第 15 條）（林英彥，2010）。

景觀區域內的私有土地所有者與租用者，經過全體成員的同意，可以締結「景觀協定」，明確界定區域的用地範圍、注意事項、有效期限，違反協定的處置辦法等內容（第四章第 81 條至 84 條）。「景觀協定」和「景觀維護機構」都屬於居民自發的組織，它們對政府的景觀行政部門具互補作用，對當地景觀的維護和管理有顯著影響力，並發揮相互合作的作用。

## 2. 景觀重要建物與樹木之調查

景觀保存除了可從區域尺度方面著手外，亦可從小尺度去發掘，如建物或植栽，這些背後可能蘊含許多當地的歷史人文故事。日本景觀法規定景觀計畫區域內之建築物或樹木對形成良好景觀具重要性，可向地方主管機關之首長提議將它們指定為景觀重要建築物或景觀重要樹木（第 19 條至第 35 條）。日本目前登錄的重要建築物和樹木共計 719 例(表 2)，仍持續增加中。重要建築物或樹木有助於由點狀景觀保存擴展至線狀，甚至整個面狀。

## 3. 培養民眾對景觀保護之理念

在景觀維護理念的推廣方面，近年來台灣雖已逐步體認到城鄉景觀維護的重要性，但仍需在法制層面強化城鄉景觀維護的重要地位，提高城鄉景觀維護者和相關規劃人員的素養和技術。同時還應積極通過各種有效的宣傳、鼓勵措施，使居民能夠真正的接觸、參與到都市與農村景觀建設過程中來培養他們的景觀意識。

## 4. 改善生活環境品質

良好的景觀形塑是全民的責任，亦是日本景觀法所規範的，優良的景觀不但可改善我們生活的基本公共設施，也可以促進對環境保護的意識，重新找回當地景觀特色，喚起居民對地方的感情，進而提升民眾的生活環境品質。

## 伍、結論

比較日本與台灣之景觀法令，可發現台灣的景觀管制大多以原則性的規範，涵蓋層面籠統，提出的保存計畫附於公部門發展計畫之中，景觀保存計畫不具法令效力。相較於日本的景觀法，是從小範圍的市、町、村為景觀維護的主體，居民成為制定景觀計畫的要角，真正落實由下而上的執执行程序。景觀維護對象包含傳統建築物、自然地貌、文化景觀、樹木等。台灣歷史保存區縱使有景觀相關法令的管制，礙於與都市發展理念相衝突的狀況下，常有失序的情形出現，以致無法達到景觀保存的成效，其原因在於管制法令的內涵品質不佳、工具不足與執行力差。面對種種的阻礙，政府應進行組織的整合，將城鄉景觀的管轄權統一，應從法律地位修法中著手，使其規範更加明確，也有管制與保存的依據。對於景觀

維護能提供適當的補償措施，以提高保存意願。

## 參考文獻

- Ando, S. (2008). New landscape laws that will reshape Japanese Cities. 21st EAROPH World Planning & Human Settlement Congress & Mayors' Caucus. Himeji City and Awaji City, Hyogo, Japan. Oct. 21-24. 2008.
- Ikebe, K. (2005). Landscapes as cultural assets-the new landscape law tests the public's sensibilities and behavior. NLI Research. Jan. 14. 1-10.
- 土岐寛，2005，景觀行政とまちづくり—美しい街並みをめざして，時事通信出版局。
- 內政部營建署，2010a，公園綠地系統規劃設計手冊暨操作案例，內政部營建署，台北。
- 內政部營建署，2010b，景觀法草案報告，內政部營建署，台北。
- 日本カラーデザイン研究所，2008，地域イメージを活かす 景觀色彩計画，学芸出版社。
- 日本建築学会，2005，景觀法と景觀まちづくり，学芸出版社。
- 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，7，12-15。
- 西村幸夫，2007，証言・町並み保存，学芸出版社。
- 西村幸夫，2008，風景論ノート:景觀法・町並み・再生，鹿島出版会。
- 岸田里佳子，2005，景觀法活用のポイント，まちづくり季刊，7，16-25。
- 林英彦，2010，日本景觀法之簡介，土地問題研究季刊，9(1)，1-15。
- 國土交通省，2004，公園綠地行政の新たな展開—都市綠地法の改正，國土交通省都市、地域整備局公園綠地課，日本。
- 國土交通省，2004，屋外廣告物法の改正，國土交通省都市、地域整備局公園綠地課，日本。
- 國土交通省，2005，景觀法の概要，國土交通省都市、地域整備局都市計畫課，日本。
- 張瑞雲，2011，淺談我國景觀法草案—以日本景觀法制度為借鏡，土地問題研究季刊，10(4)，137-154。
- 梁思玉，2007，台灣城鄉風貌計畫執行績效管理機制之研究，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，高雄：台灣。
- 莊谷中、郭秀裕，(2009)，法律作為實現政策的工具-農村再生條例草案的省思，土地問題研究季刊，8(2)，39-60。
- 陳湘琴，(2005)，日本的環境保全政策與都市計畫之初探，環境與藝術學刊，3，23-36。
- 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-以觀光地區京都市為例，國立虎尾科技大學學報，26(1)，81-96。



- 陳湘琴，(2011)，日本景觀與公園綠地建構之策略研究-以京都市為例，環境與藝術學刊，10，91-106。
- 景觀まちづくり研究會編，2004，《景觀法を活かす-景觀まちづくりどこでもできる》，学芸出版社。
- 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，4，95-117。
- 曾憲嫻、陳柏文，2012，眺望景觀的手法應用於都市景觀管制之研究，環境與藝術學刊，11，49-68。
- 黃明耀，2011，水土保持與農村再生新思維，臺灣水土保持，6，2-12。
- 農村振興局，2007，定住等及び地域間交流の促進による農山漁村の活性化に関する基本的な方針，農村振興局，日本。
- 鄭詩華，1990，日本農業法制系列研究之三：農業振興地域整備的重要法律，經社法制論叢，5，33-54。
- 鄭詩華，1991，日本農業法制系列研究之五，農村規劃之理念及法制，經社法制論叢，7，77-118。
- 篠原修，2007，景觀用語事典，彰国社。