

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

經濟部99年度台日技術合作計畫

「農村再生推動機制」

出國報告書

出國人：

行政院農業委員會 水土保持局科長 柯勇全
行政院農業委員會 水土保持局科長 何世華
行政院農業委員會 水土保持局南投分局課長 莊皓雲
經濟建設委員會 住宅與都市發展處 專員 宋玉珍

出國地點：日本

出國期間：99年11月21日至11月27日

報告日期：100年2月

目錄

壹、考察目的.....	2
貳、考察觀摩行程.....	4
參、日本農村再生相關機制概要.....	6
一、日本糧食、農業及農村基本政策.....	6
二、農山漁村再生(振興活化)對策.....	15
三、農山漁村景觀保全對策.....	20
肆、參訪案例簡介及探討.....	25
一、參訪滋賀縣近江八幡市歷史建築街區景觀保存及景觀農業振興地區.....	25
二、參訪 MOKU-MOKU 農場.....	34
陸、心得與建議.....	37
一、地區居民與行政職員意識改革，必須思考由誰、為誰、為何維護景觀.....	37
二、強化農民企業化經營，促進農山漁村 6 級產業化發展，提高農民所得.....	38
三、政府部門對於農村地區的分工細緻，對於農村事務之分工確實.....	38
四、由下而上之農村再造精神，可以確保當地意識的展現.....	39
五、著眼於城鄉人口結構差異，將都市人口做為活化農村之必要.....	40
六、農村再生條例與未來景觀法之法制架構為景觀農業振興推動之根本.....	41

壹、考察目的

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、文化適應及社會價值等問題，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。

目前立法院已三讀通過「農村再生條例」，農村再生政策與計畫將成為政府之重大施政項目之一，在經建會規劃的「國土空間發展策略計畫」有關「城鄉永續發展政策」中亦揭櫫「振興並活化農村，平衡城鄉發展」之政策目標，以「整體發展農村及部落地區，平衡城鄉落差」之發展策略，略以：「農村面臨發展困難，不僅須藉環境改善著手，亦應針對農村生活與生產密不可分之特性，從活化土地利用及創造優質環境同時考量，讓農村有秩序朝整合性機能方向建設。」因此，如何落實前開相關策略與目標，達成農村生活、生產、生態的永續發展，是為本次赴日研修之計畫重點

鑒於日本之農村發展亦面臨與我相類之困境與課題，並已獲致相當成效，此行赴日實地觀摩學習，汲取日本之寶貴經驗作法，作為我國推動農村再生與農村永續發展之政策參考。相關具體的研修內容如下：

一、村整體規劃、建設與發展政策與推動機制：由農林水產省大臣官房政策課人員簡報，由日本之糧食、農業、農村所面臨的課題、基本政策及計畫制定，主要方向包括：(一)透過鼓勵轉作及廢耕地的消滅提升糧食自給率，希望能達到 50%的目標；(二)導入農戶所得補償制度以確保農業持續發展、透過食品生產、加工、流通等各階段的管理以保障食品安全供應；(三)在農山漁村活化振興方面，依地方資源特色有效活化利用，推動農業及農村的六次產業融和發展(第 1 次產業指農林漁業生產、第 2 次產業指加工製造業、第 3 次產業指販售流通等相關服務業)，達成地區產業附加價值提升、確保就業及所得水準增高。

二、農村景觀風貌之保存維護制度：由農林水產省農村振興局農村計

畫課人員簡報介紹日本推動「景觀法」及「景觀農業振興地域整備計畫」等相關制度與作法，並實地參訪賀茲縣近江八幡市之水鄉景觀計畫實施成果，了解其如何推動當地自然、歷史文化資源保存、景觀維護及活化利用，可作為目前我國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。

- 三、農村產業活化：參訪財團法人都市農山漁村交流活性化機構資訊中心、聽取長野大學三田玉雄教授簡報，以及實地參訪 moku-moku 休閒農場，了解日本如何推展農業與農村的六次產業發展，都市居民豐富多元的鄉村交流與體驗學習，達成農村產業振興與資源永續利用的經營模式。透過實際案例的介紹，提出不同類型的可能發展模式，包括政府與民間部門之協力合作方式、政府相關的支援對策、地方人才養成等配套。

貳、考察觀摩行程

日期	行程	研習參訪內容
11/21 (日)	台北-東京	參訪團起程 (搭乘長榮航空班機至日本東京)
11/22 (一)	東京	1.農林水產省相關機構至會場簡報說明「食料、農業、農村基本計畫」、「日本的農漁山村活化政策」 2.拜訪財團法人都市農山漁村交流活性化機構資訊中心、東京交通會館地方特產品介紹
11/23 (二)	東京-近江八幡	1. 參觀近江八幡市八幡岨護城河再生及歷史建築街區保存再利用 2. 聽取「NPO 法人組織-近江八幡市竹、土、水之循環事業」演講、DVD 欣賞及座談，探討有關社區總體營造與地方文化復興與特色產業發展
11/24 (三)	近江八幡-拓植	1.拜訪近江八幡市公所，聽取「近江八幡市景觀農業振興地域整備計畫」簡介 2.參觀近江八幡市蘆葦地水鄉景觀保存 3.參觀大中湖干拓地環境整備(填湖並辦理新生地農地重劃)
11/25 (四)	拓植-東京	參訪 moku-moku 休閒農場經營案例
11/26 (五)	東京	1. 農林水產省農村振興局人員至會場簡報說明「景觀法、景觀農業振興地域整備計畫」、「集落地區整備法、整備計畫」 2.長野大學三田育雄教授簡介「地域間城鄉交流的實踐-川場村休閒農場及道之驛案例」 3.日本海外農業開發協會進行研習總檢討

日期	行程	研習參訪內容
11/27 (六)	東京-台北	參訪團返程 (搭乘長榮航空班機返回台北)

參、日本農村再生相關機制概要

一、日本糧食、農業及農村基本政策

(一)前言

日本「糧食・農業・農村基本法」(又稱「新基本法」)業於1999年7月12日經參議院審議通過，並於7月16日以法律第106號公布施行。

(二)制定背景

日本於1961年頒布的「農業基本法」(又稱「舊基本法」)，係根據當時的社會經濟動向，及預測未來農業的走向制定而成。但日本在快速的經濟成長與激變的國際化潮流中，經濟社會急速發展，糧食、農業、農村環境狀況亦隨之丕變。因此，雖然農業基本法的實施，確已收到相當成果，但隨著經貿自由化與外國農產品的大量進口等外圍環境的劇烈變遷，某些令國民覺得不安的情形也應運而生，諸如：糧食自給率下降、農民高齡化與農地面積減少、農村活力消沉等。

- 1.在糧食自給率下降方面 在飲食習性日益高品質化與多樣化之際，日本的主要農作物—「稻米」的消費量逐年減少，而畜產品及脂肪等產品的大量進口，使得該等產品逐漸變成主要糧食，其消費量亦逐漸增加，導致日本的糧食自給率呈逐年下降的趨勢。目前為因應此一糧食需求高品質化與多樣化的國內供給體制，仍處於未完全成熟的階段。
- 2.在農民高齡化與農地面積減少方面 雖然農民逐漸高齡化、農地面積日益減少、廢耕地逐年增加，且該等問題日趨惡化，但農地的有效利用制度，並未完全建構完成。
- 3.在農村活力消沉方面 在日本許多農村，由於人口減少與高齡化等情形逐年惡化，導致活力日益消沉，有相當多的村里已難以維持地區社會所需要的基本生產與生活條件。另一方面，近年來，國民對於

農業與農村的期待日漸提高，例如：以合理價格安定供給全體國民健康與生活的基礎-「品質優良的糧食」，並充分發揮國土保安、環境保育與文化傳承等多元化功能等。換言之，農業與農村在達成以國民生活與生命的安全、安心為基礎的重大任務方面，所扮演的角色（即其在綠色國民所得帳或真實儲蓄率方面所顯示的價值），正日漸受到國民的重視與肯定。

為因應國民的期待，日本政府認為有必要配合未來全國各地經濟社會的發展，全盤檢討農業政策，並應儘早將糧食、農業、農村政策相關的基本理念予以明確化，重新建構能展望 21 世紀的新農業政策。經過 6 年的研議，終於制定完成「糧食・農業・農村基本法」，取代已實施 38 年的舊基本法，俾建立讓國民的生活及生命能安全與安心，讓農民對於農業有信心並能引以為傲，讓生產者與消費者、都市居民與農村居民能「共生」的新政策體系。

(三)新基本法之理念及架構

新基本法由 4 章（43 條）及附則（6 條），共 49 條條文所構成。

第 1 章 「總則」（第 1 條～第 14 條）

第 2 章 「基本措施」（第 15 條～第 36 條）

第 1 節 糧食・農業・農村基本計畫（第 15 條）

第 2 節 確保糧食安全供給有關措施（第 16 條～第 20 條）

第 3 節 農業永續發展有關措施（第 21 條～第 33 條）

第 4 節 農村發展有關措施（第 34 條～第 36 條）

第 3 章 「行政機關及團體」（第 37 條、第 38 條）

第 4 章 「糧食・農業・農村政策審議會」（第 39 條～第 43 條）

1. 基本理念

新基本法的基本理念包括：確保糧食安定供給、充分發揮多元化功能、農業永續發展、農村發展 4 大部分。

(1) 確保糧食安定供給，包括：

- a.糧食是維持人類生命不可或缺之物質，亦為維持健康、充實生活的重要基礎，今後應以更合理的價格，安定供給品質優良的糧食。
- b.鑒於世界的糧食供需及貿易尚存在許多不安定的因素，在安定供應糧食予全體國民之際，應以擴大國內生產為基礎，調整其與進口糧食及安全存糧三者間的適當組合結構。
- c.糧食供給應配合國民飲食生活高品質化與多樣化的需求變化，積極提升農業生產力，並健全發展農業與食品產業。
- d.政府應確保全體國民所需的最低糧食需求量，即使因欠收、無法進口等不可預測因素，致使國內糧食供需情形，在某一期間內，呈現顯著緊迫，或有緊迫之虞時，仍應確保糧食的順暢供給，以免國民生活的安定或國民經濟的順利營運遭受明顯妨礙。

(2) 發揮多元化功能

鑑於農村具有經由農業生產活動提供糧食及其他農產品的「供給功能」，並具有國土保安、水源涵養、自然環境保育、良好景觀形成、文化傳承等「多元化功能」，在安定國民生活及國民經濟方面，扮演相當重要的角色，政府應使其適切並充分發揮多元化功能。

(3) 農業的永續發展

鑒於農業具有供給糧食與其他農產品的供給功能及其他多元化功能，政府應確保必要的農地、農業用水、其他農業資源及專業農業經營者，並應配合地區特性，建立有效率並符合當地需要的農業結構，同時應藉由維持並增進農業的自然循環功能，促進其永續發展。

(4) 農村發展

鑒於農村是農民與地區居民的生活場所，透過農民的農業經營，可達成農業永續發展的基礎任務。政府應改善農業生產條件、

生活環境、提升其他福利，俾充分發揮農業供給糧食與其他農產品的供給功能及多元化功能。

2.糧食·農業·農村基本計畫

(1)計畫訂定

政府為綜合性、計畫性的推動糧食·農業·農村相關政策，應訂定糧食·農業·農村基本計畫。訂定後，應向國會報告，並公布施行。

(2)基本計畫內容，應包括下列各項內容：

- a、糧食·農業·農村相關政策基本方針。
- b、糧食自給率目標（以提升糧食自給率為宗旨，國內生產及糧食消費為指標，明確訂定農民等相關人員應配合辦理的課題）。
- c、政府應制定有關糧食·農業·農村的綜合性、計畫性政策。其中農村有關政策應包括：國土綜合開發、利用及保育等國家級計畫，並應保持國土均衡發展，開發、利用及保育和諧。
- d、其他為綜合性、計畫性推動糧食·農業·農村相關政策的必要事項。

(3)計畫之修正

原則上，每5年斟酌糧食·農業·農村的情勢變化，並根據政策執行情形評估結果，進行必要的修正。本次參訪時農村振興局的報告也說明新的基本計畫已經於2010年3月通過。

3.確保糧食安定供給有關政策

(1)充實糧食消費有關政策

- a.為確保糧食安全性及改善品質，俾利消費者進行合理的選擇，應推動食品衛生管理、高品質管理及食品標示的標準化等措施。
- b.訂定健全的飲食生活指標，推廣糧食消費有關知識，並迅速正確提供相關資訊。

(2)食品產業的健全發展

為健全發展食品產業，應考量如何降低隨著產業活動對環境所造成的負荷，以確保資源的有效利用，並應強化食品產業基礎，加強推動食品產業與農業結合及流通合理化等策略。

(3)農產品進出口有關措施

- a.為確保國內生產不足農產品的安定進口，應訂定必要的政策妥為因應，同時由於國外農產品的進口，可能形成與國內農產品競爭的局面，或對國內農業生產造成嚴重打擊，抑有打擊之虞。必要時，應緊急實施調整關稅費率及限制進口等措施。
- b.為促進農產品出口，應提升農產品競爭力，並應落實市場調查、提供資訊、強化推廣宣導等措施。

(4)緊急狀態之糧食安全保障 發生緊急狀況時，為確保國民所需的最低限度糧食之供給，必要時，應實施糧食增產、限制流通等措施。

(5)推動國際合作為安定將來的世界糧食供需，應推動與開發中國家進行農業及農村發展等相關國際合作活動。

(四)農業永續發展有關政策

1.建立可期待的農業結構

為培育具有營運效率並能安定經營的專業農業經營者，應建構由該等經營者擔負大部分農業生產的農業結構，並應配合農業經營類型及地區特性，改善基礎生產設施，推動擴大經營規模等強化農業經營基礎有關措施。

2.由專業農業經營者推動農業經營

鑒於讓專業農業經營者及其他有經營意願的農業者，能夠在其農業經營上充分發揮創作能力，對於農業永續發展至為重要。政府應改善有利於農業經營發展及農地順利繼承的條件，活絡家族經營，並推動農業經營法人化。

3.確保農地及其有效利用

為確保國內農業生產所需的農地及其有效利用，應確保農地農用，並應推動農地效率利用相關措施，將具有營運效率且能安定從事農業經營者的農地予以有效集結利用。

4.改善農業生產基礎

為促進生產力的提升，應確保具有良好農業經營條件的農地及農業用水，並藉該等農業基礎條件的有效利用，配合地區特性，同時考量其與環境的和諧，再以能夠有效率的從事農業生產為宗旨，推動擴大農地區域規劃、水田多用途化、維持並增進農用排水設施功能等改善農業生產基礎相關措施。

5.人才培育與確保

為培育及確保有效率且能安定從事農業經營的專業人才，應提升農民的技術及其經營管理能力，並應促進新加入農業經營行列者學習相關技術與經營方法。加深國民對於農業的理解與關心，並發展農業相關教育。

6.促進女性的參與

對於女性在農業經營方面所扮演的角色，應予以適當的評價，並應改善能確保女性可依本身自由意識從事農業經營並參與相關決策活動的機會與環境等條件。

7.促進高齡農民活動

配合高齡農民的角色分擔及其所擁有的技術與能力，推動有生活意義的農業經營活動相關環境改善，並提升高齡農民的福利措施。

8. 促進農業生產組織活動

為確保地區農業，並有效率的進行農業生產，應促進以村里為基礎的農民組織等，共同從事農業生產活動的組織及受託從事農業生產的組織相關活動。

9. 技術研發與推廣

確定技術研究開發目標，強化中央及各縣市政府所轄試驗研究改良機構與大學及民間的合作聯繫，並配合地區特性，推動農業技術推廣事業。

10. 農產品的價格形成與安定經營

(1) 為推動符合消費者需求的農業生產，應實施確能適切反映供需實情及品質評價的農產品價格形成相關政策措施。

(2) 農產品價格發生顯著異常變動時，應實施能有效緩和影響農業經營的相關策略。

11. 農業災害損失之補償

應實施因災害所造成損失的合理補償及其他相關必要措施。

12. 自然循環功能的維持與增進

為維持並增進農業的自然循環功能，應推動能確保農藥、肥料的正確使用及家畜排泄物的有效利用等增進地利相關措施。

13. 農業資材生產與流通的合理化

為降低農業產銷資材費用的支出，應促進農業資材生產與流通的合理化。

(五)農村發展有關政策

1.農村綜合發展

- (1)政府應留意農村土地在農業方面及其他方面之使用與調整，並應有計畫的推動農業發展及其他農村綜合發展有關措施。
- (2)為健全發展地區農業，營造景觀優雅、豐富且適合居住的農村環境，應配合地區特性，綜合推動農村生產基礎設施改善，交通、資訊通信、衛生、教育、文化等生活環境改善及其他提升福利相關措施。

1.山地及偏遠地區之發展

- (1)對於山地及偏遠地區，政府應配合地區特性，引進新作物品種、生產與運銷地區特產品，發展農業及其他產業，以擴大就業機會、改善生活環境，推動促進當地居民定居相關措施。
- (2)為使山地及偏遠地區能繼續進行適切的農業生產活動，應支助各該地區改善不利的農業生產條件，並應實施特別措施，以確保其多元化功能。

2.都市與農村交流

- (1)為深化國民對於農業及農村的理解與關心，俾利創造健康、富裕的生活，應推動都市與農村之間的交流及改善市民農園等措施。
- (2)對於都市及其周邊的農業，應充分運用其接近消費地的特性，發展能符合都市居民需求的農業生產等。

(六)其他

除上述各類內容外，新基本法尚包括下列其他重要規定：

1.中央與地方政府之責任、對農民與業者之支援、消費者之角色

(1)中央政府之責任 中央政府有遵照前述基本理念，綜合訂定並實施糧食·農業·農村相關政策措施的責任。中央政府應透過糧食·農業·農村相關資訊的提供，努力促使全體國民深入理解基本理念。

(2)地方政府之責任

地方政府有遵照基本理念，並依照與中央政府的適當分工，配合轄區內的自然、經濟與社會諸條件，訂定並實施糧食·農業·農村相關政策措施之責任。

(3)農民之努力

農民及農業相關團體於進行農業及相關事業活動時，應以努力實現基本理念為主軸。

(4)業者之努力

食品產業者於進行相關活動之際，應遵照基本理念，努力供給國民所需食品。

(5)對農民及業者所作努力之支援

各級政府於訂定糧食·農業·農村相關政策措施時，應以協助農民、農業相關團體及食品產業者的自主性努力為宗旨。

(6)消費者之角色

消費者應深入理解糧食·農業·農村，積極達成提升糧食消費生活的任務。

2.為實行政策所需的法制、財政及金融上之措施

政府為實施糧食·農業·農村相關政策措施，應訂定法制、財政及金融上的必要措施。

3.年度報告

(1)政府每年應詳加評估糧食·農業·農村之動向，明確研定相關政策措施，並將之作成文書資料，向國會提出報告。

(2)政府於作成前項文書資料相關政策措施時，應先聽取糧食·農業·農村政策審議委員會之意見。

4. 設置糧食・農業・農村政策審議會

農林水產省應設置糧食・農業・農村政策審議委員會（以下稱「審議會」）。審議會依新基本法及其他法令規定，處理權限內之事項，並回應農林水產大臣及各相關部會大臣（首長）之諮詢，調查、審議有關施行新基本法的重要事項，並向農林水產大臣及各相關部會大臣提出重要事項相關意見。

審議會由委員 15 人以內組織之。委員為兼任，由農林水產大臣依新基本法及其他法令規定相關學識經驗豐富者當中，提請內閣總理大臣任命。

審議會之職員，依行政命令規定，由農林水產大臣提請內閣總理大臣任命。審議會為執行所掌理之職務，必要時，可要求相關行政機關首長提出資料、陳述意見、說明或為其他必要之協助。

除新基本法規定外，審議會之組織及營運有關的必要事項，以行政命令定之。

5. 改善行政機關及相關團體組織

中央與地方政府在推動糧食・農業・農村相關政策措施時，應分工合作，並戮力改善行政組織體系，提升行政效率及營運透明化等相關事宜。為確保基本理念的實現，政府應推動改善糧食・農業・農村相關團體營運效率與組織再造等必要措施。

6. 關懷水產業及林業之發展

在推動糧食・農業・農村相關政策措施時，鑒於其與水產業及林業具有密切關聯性，對於水產業及林業之發展應予以必要的關懷。

二、農山漁村再生(振興活化)對策

2005 至 2015 年日本的糧食・農業・農村基本計畫，對於農山漁村活化

方針指示相關振興農村的政策措施，認為農村是日本社稷安定的基石，亦為水源、自然生態的寶庫，宜採下述各項政策為重點，積極推展，期使農村的田園之樂永存於世：

- (一) 由於農地、水源等屬社會共有資源，故宜研訂包括該地區全體居民在內的資源保全計畫，並予以適當管理及合理利用。
- (二) 為使農業生產條件較差的山、漁村的經濟發展能夠振興，應擴大實施日本型的直接給付制度，使其所獨具的特殊景觀得以永存於日本。
- (三) 加強城鄉間之各種交流，使城市居民可享受田園風光的樂趣，農村則可借機活絡農村經濟。
- (四) 加強農村的防災、醫療保健等公共設施的建設，使農村成為日式的人間仙境。

日本農山漁村，由於地區活力的降低，城鄉差距日益嚴重，為促進農山漁村之活化，農林水產省於 2006 年 10 月設置「農山漁村活性化推進本部」，12 月，公布農山漁村活性化 9 大策略。茲將「農山漁村活性化策略」之基本要務與必要性說明如下：

- (一) 基本要務：為活化農山漁村，須發揮創意，挑戰新的活動，並活用地區具魅力之資源。由於活化農山漁村的主要關鍵在地區，因此「地區獨立思考行動」乃基本要務。
- (二) 擬定策略之必要性：藉由地區自身的創意及努力，充分活用地區的特產物、自然景觀，以促進地區之活性化。相關單位應經常討論，制定策略，決定具體方針並加以行動。

農山漁村活性化 9 大策略如下：

(一) 以地區農林水產物為核心之生產販賣策略

- 1、確立品牌，創造產品差別化、高附加價值化
- 2、農林水產品之販賣，徹底實施情報公開

- 3、契約販賣，以促進交易安定
- 4、多種多樣之販路策略
- 5、生產、流通功能之改善，以確保品質、降低成本、提高附加價值化及安全性

(二)農林水產物之加工策略

- 1、強化與廠商及大學之合作
- 2、突顯地區特產物之特色，加強販賣策略

(三)出口策略

- 1、販賣通路之創造及擴大
- 2、排除阻礙出口之因素
- 3、實施保護智慧財產權、品牌之對策
- 4、出口導向之生產、加工、流通體制之整備

(四)交流策略

- 1、根據社會的課題需要，推行交流
- 2、農林漁家民宿、旅館的質與量之提高及擴大
- 3、促進都市住民、企業、NPO 等多樣化主體之參與
- 4、促進二地區之居住、定住
- 5、交流、二地區居住、定住基礎建設之整備

(五)觀光策略

- 1、與景觀、歷史設施等觀光資源配合
- 2、與旅行業者等民間事業者合作，並建立商業典範
- 3、配合觀光立國，推行國際自然體驗

(六)生質能源策略

- 1、利用生質能源，形成產地
- 2、超越食料等生產之範圍，開拓農林水產業之新的領域
- 3、促進都市與農山漁村間生質物能源之利用及活用

(七)創新策略：活用情報通訊技術，創造新的農山漁村活化策略

(八)與企業合作策略

- 1、以地區資源為核心，促進企業設廠
- 2、活用地區資源，創造新產業

(九)培育地區領導者策略

- 1、培育及確保地區領導者及協調者
- 2、建立交流人材培育之基礎

農山漁村活性化之基礎建設，分述如下：

(一)強化社區活力

1、縮小地區差距

- (1) 確實實施中山間地區等直接給付制度。
- (2) 支援離島漁業再生交付金之給付。

2、支援共同活動

- (1) 農地、水、環境保全向上對策模範事例之實施。
- (2) 森林整備地區活動支援交付金之給付。

(二)地區基礎環境之整備

1、生產基礎建設之整備

- (1) 根據農政改革方向基礎建設之整備。
- (2) 農業水利設施等之適當更新、管理。
- (3) 農地、農業設施之防災、減災對策。
- (4) 林業持續健全發展基礎建設之整備。
- (5) 振興活力漁村生產基礎建設之整備。

2、生活環境之整備

- (1) 集落排水設備等生活環境之整備。
- (2) 加強國土保全、防災對策。

(三)人力資源之培育

1、核心農家之培育：培育及確保有效率且安定之經營體等。

2、確保新進農業者

- (1) 新進從農對策之實施。
- (2) 推行綠色雇用之新進就業者對策。
- (3) 漁業就業支援體制之整備。

各地區可根據以上之策略或具體活化對策，加以組合或創造新的方法，制定適合地區之「獨自策略」及「獨自的活化對策」，並時時檢討，以利政策之推行。同時在推行對策的同時，對於領導者、諮詢顧問等之權限、責任等，須隨時檢討，以實現有效果、有效率之地區策略。

三、農山漁村景觀保全對策

日本為促進都市及農山漁村形成良好的景觀，於 2004 年 6 月公佈「景觀法」，同年 12 月起施行。有關「景觀法」的內容共分為 1.總則，2.景觀計畫及計畫之施行，3.景觀地區，4.景觀協定，5.景觀整備機構，6.雜則，7.罰責等七章，共 107 條。

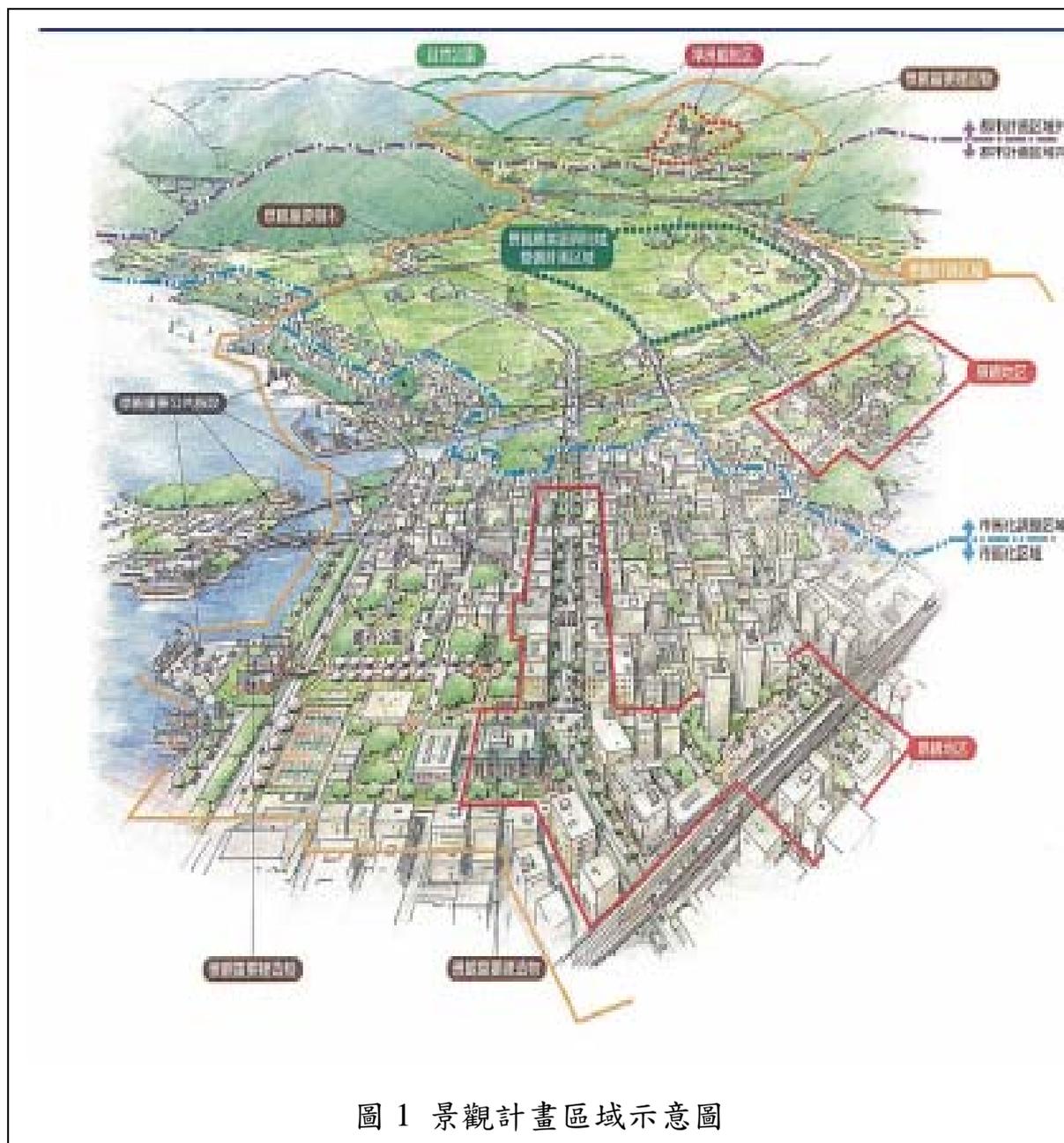
依據景觀法規定，都道府縣或市町村政府可擬定「景觀計畫」，並可由市町村政府指定「景觀地區」，而在景觀計畫區域內可由市町村指定「景觀地區」，另依「農業振興地域法」劃定之農業振興地域，如位於景觀計畫區域內可劃定「景觀農業振興地域整備計畫區域」，此為形塑日本優美農村警享之主要法令依據，對於我國推動農村再生之景觀風貌保存甚具參考價值，謹整理重點如次。

(一)景觀法制定經過

時間	辦理事項
2004.2	內閣會議通過「景觀法」由國土交通省、環境省共同主管
2004.6	景觀法立法通過
2004.12	景觀法、政令、省令公佈施行，「景觀法運用方針」發布
2005.6	景觀法全面實施，召開「日本景觀改善國民會議」
2006.4	國土交通省、環境省訂 6 月 1 日為景觀日
2006.12	滋賀縣近江八幡市制定「景觀農業振興地區整備計畫」
2007.6	岩手縣一關市制定「景觀農業振興地區整備計畫」
2007.6	「農業農村整備事業之景觀考量指引」發布
2008.3	「農村景觀考量之實務 menu」發布

(二)景觀計畫區域之範疇

景觀計畫區域可包括：景觀地區、準景觀地區、農業振興地域、市町村森林整備計畫之變更等。(如下圖)



1. 景觀地區的劃定

市町村對於都市計畫區或準都市計畫區域內，為期形成良好的景觀，得於都市計畫中訂定景觀地區，依都市計畫法第 8 條第 3 項第 1 款及第 3 款及下列事項訂定限制規範：

- (1) 建築物之型態意象之限制
- (2) 建築物之最高限度或最低限度
- (3) 牆面位置之限制
- (4) 建築物基地面積之最低限度
- (5) 就當地之土地利用趨勢而言，認為有造成景觀不良之虞的地區

2. 準景觀地區之指定

市町村對於都市計畫區及準都市計畫區域外之景觀計畫區域，已建有相當數量之建築物且已形成良好景觀之區域，為保全其景觀，得指定其為準景觀地區。市町村對準景觀地區內的建築物、工作物以及開發行為，得為保全良好景觀而為必要之行為管制。

3. 景觀計畫及景觀農業振興地域整備計畫

● 景觀計畫之擬定

依據景觀法第 8 條第 1 項規定，景觀地方主管機關得就下列區域擬定景觀計畫：

- (1) 現有良好景觀需加以保全之區域
- (2) 就地域之自然、歷史、文化等觀點，認為必須形成符合當地特色之良好景觀之區域
- (3) 為促進地域間之交流而認為必須形成良好景觀之交流據點

(4)為住宅區之開發而須創造良好景觀之區域

● 景觀計畫內容如下：

(1)景觀計畫之指定區域範圍

(2)形成良好景觀的方針

(3)為形成良好景觀之行為限制事項

(4)重要景觀建築物及重要景觀樹木之指定事項

(5)下列事項中為形成良好景觀所必要者：

a.屋外廣告物之標示及設置行為之限制事項

b.與景觀相關之重要公共設施建設事項，重要公共設施包括道路、河川、都市公園、海岸、港灣等。

● 景觀農業振興地域整備計畫之擬定

景觀計畫區域內有農業振興地域，為達成農業振興地域整備計畫，並確保與景觀調和之良好農業經營條件，得擬定景觀農業振興地域整備計畫。計畫內容應涵蓋重點如下：

(1)景觀農業振興地域整備計畫之區域範圍

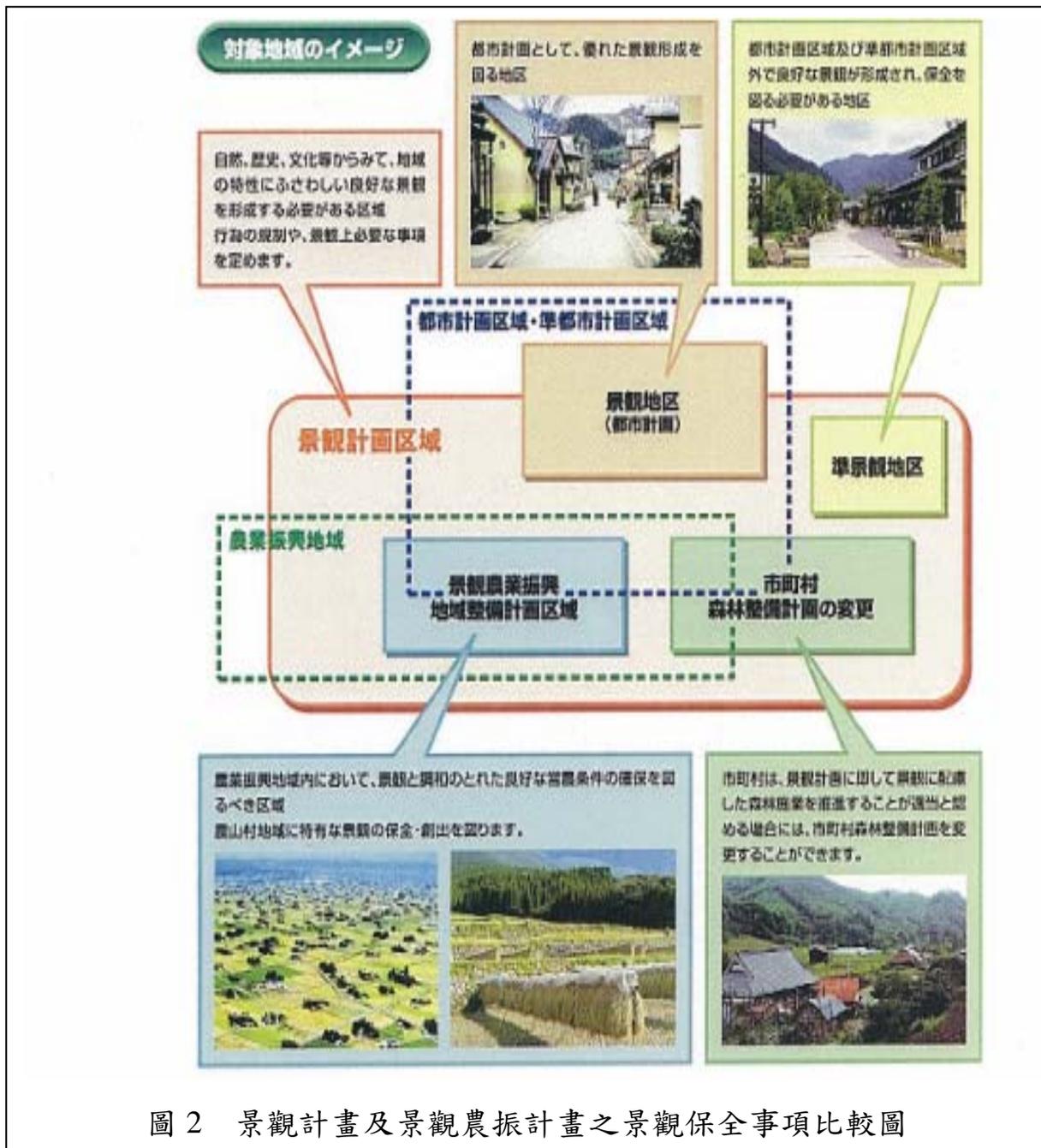
(2)與該區域內之景觀調和之農地利用事項

(3)農業振興地域整備法第八條所規定之事項，包括農業生產之基礎設施建設、農地保護(避免棄耕)、農業現代化的設施整建等，能形成優良景觀者。

比較景觀計畫與景觀農振計畫在景觀保全面向的重點項目可發現，景觀計畫主要為聚落之建築行為管制、景觀重要建築物及樹木之保全，而景觀農振計畫之景觀保全重點在於農業用設施之景觀維護、

梯田保全、棄耕地的消檢、景觀作物的共同栽培、由歷史文化形成的土地改良設施保全等。(如圖 2)

※截至 2010 年 9 月止，日本全國各地已有 248 景觀計畫完成制定，其中 69 個有訂定景觀農業振興地域整備計畫。



肆、參訪案例簡介及探討

一、參訪滋賀縣近江八幡市歷史建築街區景觀保存及景觀農業振興地區

(一)近江八幡市歷史建築街區景觀保存

本參訪團於 99 年 11 月 23 日下午抵近江八幡市，參觀八幡堀及傳統建築物群保存地區，有關保存歷程簡要說明如下：

近江八幡的歷史係源於 1585 年由豐臣秀吉之養子豐臣秀次建城，築城時並挖角連通琵琶湖的護城河，稱為「八幡堀」。湖東鐵道開通後，至 1960 年帶起車站前進行土地重劃，逐步發展為新城區，由於舊城區相對逐漸沒落，八幡堀也因為荒於疏濬逐漸成為污水溝，1970 年帶市府著手規劃將河道縮減，並以鋼筋混凝土構築排水道。八幡堀的改造工程計畫引起當地市民的關注，最早提出「讓八幡護城河復活與再生」的是「近江八幡青年會所」(簡稱 JC)，他們質疑市政府的規劃案，提出「護城河被填埋的那一瞬間就會開始後悔」的口號，並主張八幡堀不只應被定位為文化遺產，同時更是該城市的立基所在，是近江商人活動網絡的象徵，此一新的價值觀的提出逐步帶動了希望八幡護城河復活的市民運動；其後經由市民連署支持，以及 JC 就護城河的修復技術及保存造景等問題尋求專業協助，提出了河川治理及景觀保存計畫，至 1975 年新成立了「回首近江八幡協會」，八幡堀的保存造景成為全體市民的運動。

隔年縣政府撤回原來的河道縮減改造計畫，改以全面疏濬(工程費 6.8 億日圓)，1982 年被國土廳列入「水綠都市模範地區整備方案」，進行護城河中間段 300 米的區間整修、石岸復原、增設親水步道及廣場。近江八幡市以八幡堀護城河再生為發端的社區營造，其後展開了各式各樣的行動，在 1991 年永原町路、新町路和八幡護城河沿線所形成的ㄇ字型地區，被劃定為「國家重要傳統建築物群保存地區」，包括鄉土資料館、歷史民俗資料館、白雲館(觀光資料館)等，均為區內歷史建築再利用的實例，此外，為傳承當地特有的八幡瓦，透過競圖設計，在護城河外側新建覆蓋著八幡瓦的

藏造式建築，成立「瓦的博物館」。(註：以上資料節錄自「故鄉魅力俱樂部」，西村幸夫著)

今日的八幡崛在經過良好的河川整治及景觀生態改造(如圖 3)之後，配合周邊的歷史傳統街區建築保存以及良好的植栽綠化，呈現復古懷舊的雅緻氛圍，當地仍遺有許多黑漆板壁格子窗的建築以及頗具代表歷史性古老的房子。近江八幡經由市民的覺醒與多年的努力，從家鄉的自然美景與文化歷史中重新發展自身的風情與特色，不僅成功地保存了先人遺留下來的文物古跡，更帶動地方的觀光發展，也成功凝聚當地社區意識，成為日本社區營造典範。筆者在八幡崛看到許多居民在岸邊寫生繪畫，也許這正體現出近江八幡的有形與無形的歷史文化遺產所給予後代居民美學與文化薰陶，實為珍貴。



圖 3.八幡崛改造前(1970 年代)



圖 4.八幡崛再生後的美景



圖 6.市民於八幡崛岸邊寫生



圖 5.八幡崛再生後的美景



圖 7. 歷史建築街區



校舍再利用
圖 8 · 白雲館(觀光資料館) | 前八幡小學

(二) 聽取「NPO 法人組織-近江八幡市竹、土、水之循環事業」演講及座談

本參訪團於 99 年 11 月 23 日晚間與當地 NPO 法人組織-近江八幡市竹、土、水之循環事業相關負責人座談，藉由 DVD 影片播放了解有關地方傳統文化 HONGARA 聖火炬慶典再生運動，主要為 Shima 村(近江八幡)的老人們為尋回對於過往的美好共同記憶，決定將 50 年前的 HONGARA 聖火炬慶典再次舉行，經過與村民、年輕人溝通與共同製作的過程，以至慶典儀式之舉行，使 HONGARA 文化傳承的工作獲得延續，並使年輕人對於地方的向心力與認同感獲得提升。

此外，本次座談會中「近江八幡市竹、土、水之循環事業」人員並簡介說明有關當地推動特色產品「權座酒」的歷程。「權座酒」製酒的原料係採用琵琶湖中水田(稱為權座地區)所出產的稻米，目前已上市並於當地銷售。「權座」的特點在於因位於湖的中間，耕種及採收作業均需透過船運，此種耕作方式因無法機械化且耗功耗時，以致權座的面積日漸縮減，此一農業地景已列入「近江八幡之水鄉」重要文化景觀第 1 號，「權座酒」的推動可說是在地居民以具體行動，實踐文化景觀保存結合農業經營的典範。

(三)近江八幡市公所簡介水鄉景觀營造與農村活化

本參訪團於99年11月24日上午拜會滋賀縣近江八幡市公所，聽取農村振興課簡報，並交換意見，會後實地參觀蘆葦地及周邊農村景觀保存，以及大中湖干拓地農業經營，了解近江八幡市景觀農業振興之推動方法與實施成效。茲就簡報等相關資料整理如下：

1、近江八幡市

近江八幡市位於全日本第一大湖琵琶湖畔，原本湖區週邊有為數眾多的內湖(依據1908年地圖所記載超過40個，面積超過30平方公里)，1965年代因實施田湖造地之干拓事業，新造平整的水田地，因此內湖數量減少。(如下圖)水鄉地景主要由湖區廣闊的蘆葦地、稀有種的鳥類、水田、經過修景保存與再生的八幡岬、綠意盎然的里山、地區的歷史傳統遺跡及建築物所共同構成的水與綠自然美景。



圖 9.完成後的 HONGARA



圖 10.50 年前的聖火炬製作



圖 11.權座酒的海報



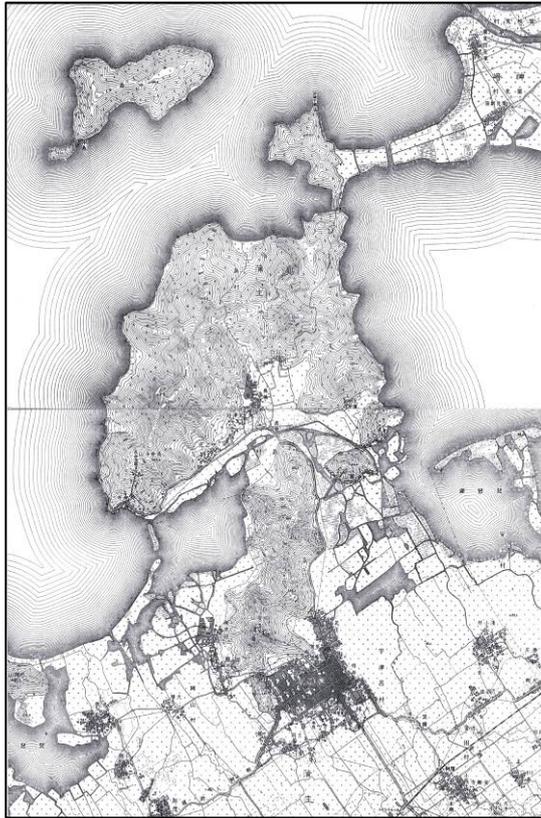
圖 12.水鄉美景空照



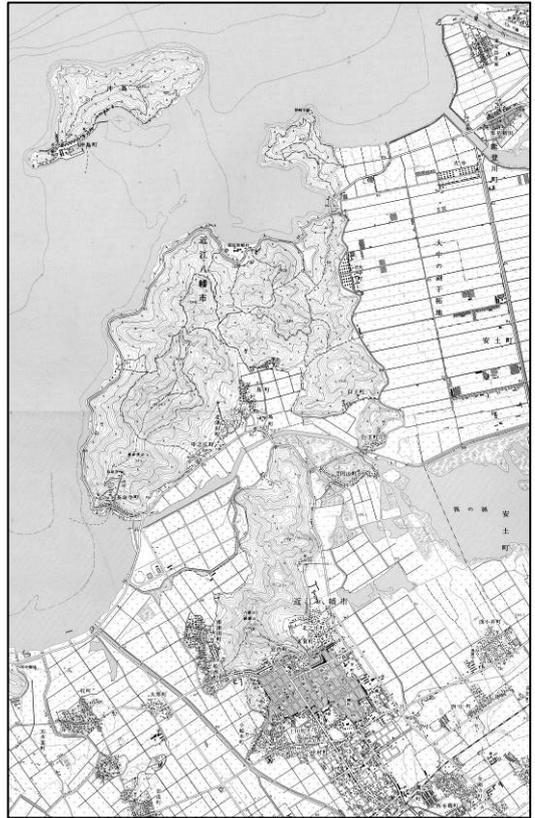
圖 13.蘆葦地、農地、聚落的連續風景



圖 14.美景照



1920年的地圖



1987年的地圖

圖15.轉載自國土地理院發行之2萬5千分之1縮圖

2、近江八幡市推動景觀營造的歷程

近江八幡式的風景營造的濫觴開始於1965年「青年會議所」發起的八幡川景緻保存運動，此後，琵琶湖西側的水鄉地景保存、舊八幡城區的重要傳統建造物群保存地區的選定、河川整治之景觀維護工作於焉展開，在2003年「第3次總合發展計畫」中，正式揭示了近江八幡的自然環境保全以及歷史街區維護保育的目標，從2003年起開始研議制定「景觀營造條例」，次年依景觀法成立景觀行政團體，有關近江八幡市訂定的景觀營造條例，以及依照景觀法制定的「水鄉風景計畫」，二者共同推動景觀營造與活用；同時，為確保景觀保全活用以及優良的農業經營環境之協調發展，近江八幡市更制定了全國第一個「景觀農業振興地域整備計畫」。有關景觀營造的歷程如下：

1969 年起	八幡川修景保存運動
1976 年 3 月	八幡川全面疏濬工程開始
1991 年	重要傳統的建築物群保存地區選定公告
2001 年 2 月	第 3 次綜合發展計畫制定
2002 年 4 月	開始進行景觀施測
2003 年 12 月	近江八幡市景觀營造條例制定座談會，執行委員會設置
2004 年 4 月	「文化政策」定為市的重要政策
2004 年 6 月	景觀法制定
2005 年 3 月	制定「近江八幡市風景營造條例」，成為景觀行政團體
2005 年 4 月	，並設置水鄉景觀計畫策定委員會
2005 年 6 月	依據景觀營造條例成立景觀營造委員會，召開第一次會議
2005 年 7 月	依據景觀法制定「水鄉景觀計畫」 <ul style="list-style-type: none"> ● 召開公聽會，聽取當地居民意見。 ● 聽取都市計畫審議會對於近江八幡市景觀計畫意見 ● 近江八幡市景觀計畫(水鄉景觀計畫編)通過(日本全國第 1 號)
2006 年 1 月	「近江八幡水鄉」第 1 次申請部分(水路)依據文化財保護法公告選定為重要文化景觀
2006 年 12 月	「景觀農業振興地域整備計畫」通過

3、景觀農業振興地區整備計畫

(1)水鄉地帶的景觀法與文化景觀之關係(如圖 16)

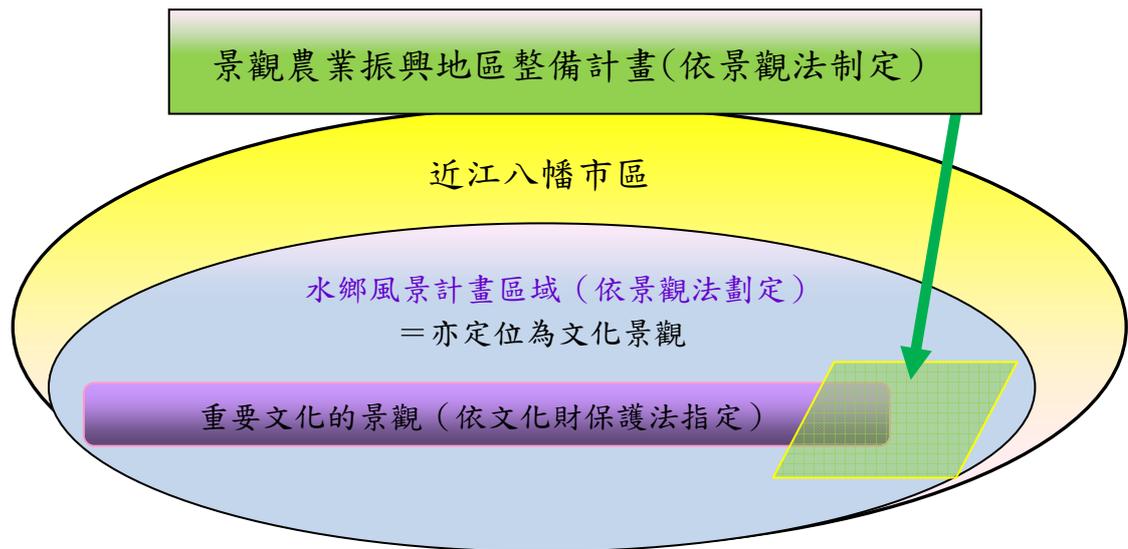


圖 16.水鄉景觀與文化景觀劃定之關係圖

(2)景觀農業振興地區整備計畫之制定過程

對象為農業振興地區，計畫目標為「持續經營農業，並維護景觀」，計畫之主要參與者為農民，因此農家意見很重要，同時因涉及「景觀」保全，因此對象也包含地區居民。有關居民參與計畫的過程及內容如下：

- A.第 1 次 Workshop 討論主軸為思考農業・景觀的關聯性
- B.第 2 次 Workshop 討論主軸為了解地區景觀的本質
 - 第 1、2 次工作坊主要是讓居民思考景觀的價值，讓居民再次認識景觀，以及如何繼續經營農業
- C.第 3 次 Workshop 討論景觀對地區發展的效用，與景觀協調之農業經營
- D.第 4 回 Workshop 探討以景觀保護為前提的生產基盤建設
 - 第 3、4 次工作坊主要是協助農民及地區居民釐清地區未來的農業走向，以及農業經營如何與地區景觀協調。

(3) 近江八幡市景觀農業振興地區整備計畫概要

- 計畫區域範圍 (如圖 17.)

圓山町、白王町、北之庄町一部份，總面積 262 公頃，其中農用

地 180 公頃。(景觀法第 55 條第 2 項第 1 款)

- 與景觀調和之農地利用相關事項

明定地域風景特徵，包括水鄉景觀、蘆葦地、農地、聚落、李山風景保全，以及為保全地域景觀目標鎖策定之農村景觀、與景觀協調之農業經營方針，主要為：(1)確保水田農業持續性，(2)具有當地特色的殘存島狀農地的保全以及水路的維護管理，(3)防止廢耕地的增加，(4)蘆葦生產及蘆葦地的保護，(5)景觀與農業設施的協調，(6)地區特有景觀的活化利用及地方農產品之品牌化經營。(景觀法第 55 條第 2 項第 2 款)

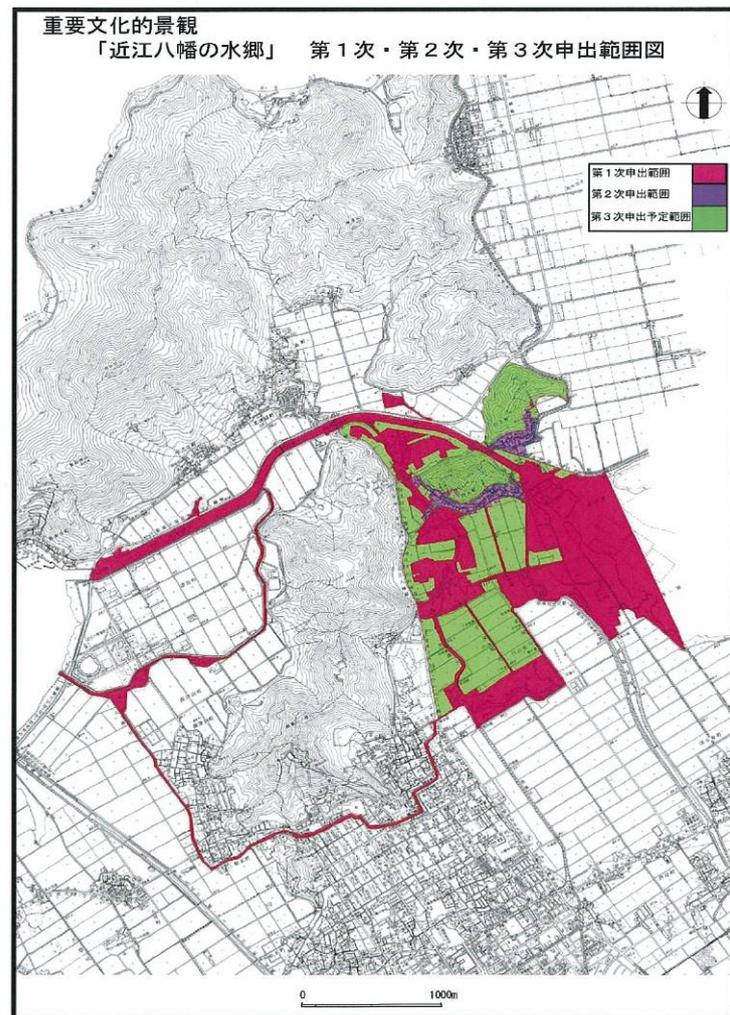


圖 17.近江八幡水郷風景區域圖

- 農業生產基礎整備及開發之相關事項 (景觀法第 55 條第 2 項)

農業生產設施的建設應以維護過去遺留的水路及島狀農田，自然生態系的保護與回復等為基本，進行環境調和及景觀考慮。

- 維護保全農用地等相關事項（景觀法第 55 條第 2 項）
 - A. 為有效經營農業，將農業經營組織化
 - B. 與都市居民交流，活用農地
 - C. 為維護蘆葦草原，活用並開發新的蘆葦利用方法，以振興蘆葦的生產；加強與民間團體、NPO 會商檢討蘆葦地管理。
- 農業現代化設施整備之相關事項（景觀法第 55 條第 2 項）
 - 援用近江八幡市風景計畫之風景形成基準。

二、參訪 moku-moku 農場

（一）MoKu-MoKu 農場經營理念及歷史

位在伊賀之里的 MoKu-MoKu 農場(如圖 18)，是由三重縣伊賀市的一群農民，為了振興當地的農業，透過理念而結合，共同組成了『農事組合法人』。從 1983 年開始重視豬肉的安全品質問題，創造了『伊賀豬』的在地品牌。1987 年成立了 MoKu-MoKu 火腿工坊，提供日本民眾多種安全肉品的選擇，更在 1997 年獲得荷蘭世界肉類大賽冠軍及日本朝日農業獎的肯定。2002 年以非基因改造作物飼養的『超級伊賀豬』，更是完全將豬隻的生長完全控制在安全的環境。2005 年開始第一間在他地開始經營門市，專售由 moku-moku 農場產出的肉品及農產品，獲得大好評。同年的農場製作的『春暖花開』系列啤酒，也獲得日本國內啤酒類第一名。2007 年，在德國舉行的肉品商業協會比賽中，獲得九金、四銀的歷史新高記錄。而至今農場所生產的鮮釀酵母啤酒更是在日本當地獲獎無數。



伊賀市と名張市を結ぶ大きな道「名張街道」。この道をちょっと入ると「ここは北海道？」と錯角するほどのんびりとした田園地帯が広がります。モクモク農場はそんなところにあります。目を開けると風の音まで聞こえてきそうな広い広い農場で小さな野菜たちは毎日毎日一生懸命成長しています。

圖 18.moku-moku 農場

(二) 體驗式的農場經營(如圖 19)

1. 體驗學習：

(1) Mokumoku 香腸課堂，所使用的豬肉是用於製造香腸和火腿 Mokumoku 材料。

(2) 啤酒工廠，在 1995 年 7 月誕生，是 15 年來的日本東海地區第一家啤酒工廠。利用『麥芽啤酒花酵母』改變口味的啤酒到無限的組合的樂趣，製作『令人印象深刻的啤酒』，是 moku-moku 農場不斷的挑戰。

(3) 四季野外溫泉體驗，深入地底 1000 公尺地下泉水提供遊客一年四季的溫泉泡湯體驗。

(4) 農村料理，利用在地的當季食材，製成一道道美味的農村料理，除了能讓前來的遊客飽餐一頓外，也能為農場所生產的各式農作提供最好的銷售管道。



圖 19.體驗式經營

(三) 強調農村價值，成立農學舍

跟一般農夫市集不同的是，農學舍強調人與人之間的互動(如圖 20)，還有文化的展現。自成立以來，思考日本農業的價值，同時考慮如何增加農村地區的多功能性。站在農產品和加工農產品的消費者角度來思考，何謂具有真正價值的農業和製造業的安全和保安措施，並從農民的角度來利用自然特色，並積極參與環境問題。

但是，今日日本的農業已經顯示出，農業自給率一直下降。農地的破壞在於缺乏繼承人和農民老齡化，如此一來農村的未來只有死亡。然而，近年來“慢活”、“樂活”一詞，象徵著一種新的生活方式，這種生活方式，正是一個新契機，為農村創造新的價值。所以 Mokumoku 農場所增加的價值，是為日本新農村產業的重要關鍵，整個農村加入更多的文化，自然與人，人與人之間日益加深的聯繫。各行各業和充滿活力的人在同一時間，

同一地區，為了共同的目的奮鬥，是為了日本農村農業的振興。



圖 20. 農學舍

陸、心得與建議事項

一、地區居民與行政職員意識改革，必須思考由誰、為誰、為何維護景觀

從日本的農村再生與景觀保全經驗告訴我們，農村景觀並非「特別稀有的景觀」，也不是「新營造出來的景觀」，是因著當地人們的生活與活動所累積的結果，因此農村再生須從調和景觀保存與地方農業的經營出發，將農業經營與地區傳統文化結合，發掘蘊藏振興地區的可能性，保有在地特色塑造魅力農村，一方面提昇地區的自尊與自信，改善生活環境與文化傳承，他方面透過農業與觀光等附加產業的發展，活化農村經濟。

反觀我國在部分鄉村地區，因地方居民缺乏對於景觀環境維護的正確認知與社區自覺，而政府部門並無適當的土地利用規劃與管理加以引導，任令業者為吸引觀光客，一窩蜂大量地複製、抄襲外來的建築與人工造景(如農山漁村常見的野雞城、民宿、水泥化的人工構造物充斥等)，與當地的地

形、地貌與人文風土格格不入，不僅造成地方自然質樸的景觀特色喪失，不當的土地開發更造成山野綠地與優良農田的消失、水土環境破壞。

因此，我們期盼未來農村再生計畫的推動，透過社區營造大力提升社區居民及行政人員的環境景觀意識、國土美學涵養，配合「景觀法」立法完成後，以較具強制力的景觀基準規範作為配套，使農村景觀結合農業的現代化增值發展，並保護優良農地，實現農村再生。

二、強化農民企業化經營，促進農山漁村 6 級產業化發展，提高農民所得

由此行參訪的 Moku-Mokus 農場之經營模式，從農牧產品自行生產，以及與農民定約供應，到產品的加工、建立自營品牌流通販售，採餐廳直營店及會員制的農產品販售通路模式，透過嚴謹的食品安全把關與食文化的推廣，逐步建立消費者信心；同時建構高服務品質與寬闊優美的景觀環境設計的休閒農場，提供城市人多元的農場休閒體驗與生態、健康教育推廣等，此一案例體現了日本農山漁村 6 級產業化政策的推動模式，其依地方資源與特性活化農林水產物，從生產、加工到流通一體掌握，提升產業附加價值，增加農業經營者之所得與就業機會，並吸引年輕人投入農業經營。

相較於我國主要為小農制經營，受限於資金、專業技術，農業的多角化、規模化經營以及農業三級產業的整合推動，仍處於起步階段，日本相關的推動作法甚具參考價值，應納入作為我國農業政策之參考。

三、政府部門對於農村地區的分工細緻，對於農村事務之分工確實

日本農林水產省（相當於我國農委會會本部）設有大臣官房及綜合食料局、消費安全局、生產局、經營局、農村振興局等五個機關(單位)。

日本農村振興局內部設總務課、農村政策部（下設農村計劃課、中山間地域振興課、都市農村交流課及農村環境課）及整備部（下設設計課、土地改良企劃課、水資源課、災害課及農村整備官）。主要業務係辦理城鄉交流相關事宜、農、山、漁村綜合性振興政策之訂定與執行、土地改良相關政策之訂定及執行、農村就業相關政策之訂定及執行、農業水利利用政策之訂定及執行、農地轉用政策之訂定及執行、國土改良事業特別會計所

屬之國有財產管理及處分等相關事宜、獨立行政法人綠資源機構及水資源機構中與農地利用及農業設施相關業務之整建、解決對於農、山、漁村生產有不利影響相關事宜、災害防患與救助相關政策之訂定及執行等與農村振興相關業務。

四、由下而上之農村再造精神，可以確保當地意識的展現

由於農業政策範圍包括糧食、農業、農村等各領域，與國民生活關係密切，因此須得到國民的關心與理解，在推動之實際策略上，以促進農山漁村之「地域自主思考行動」為手段，透過「人才培育」、「女性參與」、「促進高齡農民活動」及「促進農業生產組織活動」等方式，根據地域的特性，發揮自發、獨創的經營精神，以農林水產業為核心，致力於地域經濟的活化與地域雇用的創造之地區，將推選為「自立之農山漁村」。經相關單位現地視察、意見交換後，向全國公佈並予以獎勵，以促進農山漁村地域的再生。

藉由地域居民、非營利組織之參與，活用「農村再造交付金」，創造自然與農業生產互相調和之田園自然環境，型塑具有個性之農村，同時配合「景觀法」所規定，強化農山漁村地域特有景觀的形成。並加強都市與農山漁村的共生與交流，實現都市與農山漁村雙向流動之生活型態，並與民間組織互相配合，藉由自然或農山漁村之生活體驗，展開全國性之運動。

其操作策略與本國「農村再生條例」強調由下而上之共同參與制度之精神大致相符，本國以鼓勵自發性提出農村再生計畫，提出改進農村社區土地使用管理方式，並透過訂定農村再生發展區計畫，計畫導向引導社區發展，藉以解決舊有農村社區生活設施用地不足問題，並由中央主管機關設置新臺幣一千五百億元之農村再生基金，執行農村再生計畫，照顧四千個農漁村及六十萬戶農漁民，兩者在具體做法上亦有相近之處。

日本農村再造計畫之提出，是由都道府縣或市町村向中央提案，農林漁業團體也可向都道府縣或市町村提出需求。計畫應擬定事項包含：

- 1.活化計畫之區域的確定。
- 2.活化計畫之目標必須明確。

3.達成目標所必須之事業（如：基盤整備、農地保全、處理加工、新進農業技術人員訓練等）。

4.活化計畫之期間大約為 3-5 年。

5.活化計畫之公布，讓民眾知道並討論。

計畫上，必須特別重視景觀意識的形成過程，由萌芽、醞釀、目標設定、目標實現、競賽、表揚、模式建立，達成農村景觀的美，日本農村地區，普遍重視居民自律，不依賴公權力，由於罰則只能停留在最低標準，公權力執行行為限制有限，因此仍須社區居民高度共識。此外，對於計劃所衍伸的利益之公平分配。例如：農家種植景觀作物（管理維護成本）而餐廳或土產店因遊客增加而受益，透過公基金的方式回饋於社區。

這些原則和農村再生的推動精神相符，顯見強調地方自治及自主的趨勢，是現代農村發展的趨勢，然而，未來推動農村再生條例，未必和日本會有同樣的結果，畢竟日本與我國對於遵守法規之嚴謹程度有極大的落差，自治很顯然在日本農村儼然已是一種內化的精神，在台灣來說還是相對僅止於口號程度，這也是何以推動農村再生的基礎，主要在協助台灣農村人心的改變，也是長期的寧靜革命。

五、著眼於城鄉人口結構差異，將都市人口做為活化農村之必要

日本農漁村活化之啟示，在於其能體認農村人口結構已無法單獨支撐農村的永續，因此，其政策能掌握都市居民生活意識型態之改變，以由下而上之作法，積極的研擬關於促進定居及城鄉交流之意義及目標，需採取定居及城鄉交流之地區設定，同時訂定需促進定居及城鄉交流採取措施之基本事項，以及關於農村活性化計畫之基本事項。

這部分在農村在生條例中也是重點之一，農村在生條例除了對於農村本身賦予自主的權利與義務之外，特別在第四章對於城鄉交流、農村體驗、及農村旅遊亦有規範，同樣也是著眼於光靠農村的人力及消費力，不易支撐農村的經濟，由於現代的農業是屬於全民的農業，因此，透過都市的人口及消費力，極有機會將追求樂活生活的消費力引導至農村地區，讓台灣農村成為有別於都市的另外一種生活選擇。

然而，推動整體的城鄉交流，不僅是以鼓勵的角度來考慮，必須考慮其他配套法令的推動。由於目前農村地區的土地興建農舍受到極大的批評，很顯然在缺乏規劃之下，任意由都市人回到農村定居，不僅破壞農村優美的景觀，也失去交流提升農村經濟的目的，因此，有必要針對農村地區實施計劃引導之整體規劃，目前農村再生條例雖然已有農村再生發展區之規劃，但是，對於農村土地使用上紊亂及不合時宜，卻因為當初立法時，許多人士的反對而無法推行，未來顯然這個部份仍然應該在農村再生條例第二階段立法時，在予以增修，方符合農村發展及城鄉交流之需要。

六、農村再生條例與未來景觀法之法制架構為景觀農業振興推動之根本

日本自 2004 年「景觀法」通過後，迄 2010 年 9 月止，全國各地已有 248 景觀計畫完成制定，其中 69 個有訂定景觀農業振興地域整備計畫，景觀保存工作於焉加快腳步開展。我國目前已通過「農村再生條例」，「景觀法」(草案)刻正由內政部研訂中，經參酌日本之「景觀法」相關條文內容，以及目前內政部研議中的景觀法(草案)及「農村再生條例」相關條文，經加以比較分析，謹就我國「景觀法」(草案)之制定提出以下初步建議：

1. 景觀計畫之擬定程序應加強當地居民的參與

我國「景觀法」(草案)規定，重點景觀地區應由直轄市、縣(市)主管機關擬訂景觀計畫，計畫之擬訂、變更、審議、核定、發布及實施等事項，準用都市計畫法有關細部計畫規定辦理，而日本的景觀法對於景觀計畫的擬訂程序則明訂應先舉辦公聽會，聽取當地居民意見，同時計畫區域內之土地建物權利人亦得提出計畫擬定或修訂之建議。

此行從參訪近江八幡市水鄉景觀營造的過程中發現，從八幡堀護城河再生，以至歷史建築街區的修復、水鄉蘆葦地保護與農產業的活化再造，可說是在政府的完備的法令制度與建設計畫下，配合地方居民的強大行動支持所共同成就的結果，顯見景觀營造計畫的制定必須將市民的想法加以整合納入，尋求地方居民的認同、支持與配合，才可能落實成功。

查我國「景觀法」(草案)之景觀計畫制定過程，並無明定居民及

相關團體參與的程序與機制，未若日本之景觀計畫擬定程序賦予地方居民較多的參與機會。另依我國「農村再生條例」訂定的農村再生計畫(或社區公約)，雖強調社區居民由下而上自主提出再生計畫，然農村再生計畫因未納入都市計畫細部計畫或非都市土地使用管制規則，並無法定地位，對於違反相關計畫行為之限制事項不具法定約束力與強制力，對於景觀環境的維護保全效力似嫌薄弱，建議仍應回歸景觀法中強化居民參與之機制，使景觀計畫更能具體落實執行。

2.行政制度方面，加入相關協議機制及專業團體參與

日本「景觀法」訂有景觀協議會及景觀整備機構，作為行為規範及支援之機制，其中景觀協議會係由景觀地方主管機關於必要時邀請住民、公共設施管理者等相關團體共同組成，主要為落實景觀協定，至景觀整備機構係由景觀行政團體指定之 NPO 法人及公益團體擔任，主要為協助景觀重要建築物及樹木之積極管理維護、棄耕地使用權之取得等事項，並提供專業技術資訊。我國則由主管機關配合都市計畫機制執行，缺乏專責單位負責，且非都市計畫區之執行恐有困難。

3.景觀協定之締結應明確規範

日本「景觀法」規定土地所有權人權體同意下可自主訂定景觀協定，並明訂協定應訂定之相關事項，經公告及地方主管機關認可後即生約束效力；反觀我國景觀法(草案)中並無景觀協締結之相關規定，該法中並未賦予景觀計畫區域內之居民可主動訂定景觀保護或管理之相關公約措施，建議應有居民自訂景觀協定之規範以達成社區自主環境管理的目的；「農村再生條例」中雖訂有社區組織代表得共同訂定社區公約之規定，惟對於協訂之內容要項並未明確列舉，亦不具法定約束力，效力有限。

4.景觀重要建築物及樹木之指定、管理應予規範

依日本「景觀法」規定，地方主管機關首長得就景觀計畫區域內之重要建築物及樹木予以指定，所有人亦得主動提案指定，所有人並應為適當之管理，同時對於因不得變更現狀所受損失將給予補償。必要時地方主管機關或景觀整備機構並得與建築物或樹木之所有人締

結管理協定，協定內容包括管理方法、協定有效期間、違反協定之措施等。此規定對於重要景觀建築及樹木之保護有具體可資遵循的規範操作，反觀我國於「景觀法」(草案)或「農村再生條例」中均無相關規定，僅「文化資產保護法」中對於具有歷史、文化、藝術、科學等價值之文化資產應予保存維護，其中文化資產含括古蹟、歷史建築、聚落、文化景觀、自然地景等，為文資法係從建築或自然地景之文史藝術價值加以衡量，與從景觀重要性認定的出發點並不盡相同，建議在我國景觀法條文中仍應適當予以規範，以資周嚴。

柒、參考資料

- 一、林英彥，日本景觀法之簡介，土地問題研究季刊 9 卷 1 期，2010.3。
- 二、西村幸夫，故鄉魅力俱樂部，王惠君譯，1997。
- 三、日本農林水產省農村振興局，景觀法及景觀農業振興地域整備計畫，2010，日本農林水產省農村振興局簡報資料。
- 四、以造景活化農村-景觀農業振興地域整備計畫，2010，日本滋賀縣近江八幡市農村振興課簡報資料。
- 五、HONGARA-SACRED TORCH，
http://gonza.xii.jp/hongara/hongara_eng.html 網頁資料。
- 六、胡忠一譯，日本「糧食・農業・農村基本法」內容概要，
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2465&print=1#> 網頁資料。
- 七、林文傑，日本未來農業施政方針簡介，
<http://www.coa.gov.tw/view.php?showtype=pda&catid=8429> 網頁資料
- 八、行政院農業委員會，主要國家農業政策與發展趨勢之研究要點摘要，
http://www.coa.gov.tw/htmlarea_file/web_articles/8789/0701.pdf