

日本的環境保全政策與都市計畫之初探

陳湘琴

南華大學人文學院環境與藝術研究所助理教授

摘要

本文旨在探討日本的環境保全政策與都市計畫之關係。藉由日本的環境保護與都市計畫的相關法令訂定的歷史過程，以及都市和環境政策執行體制和內容、實施方法的考察，其目的在探究日本 1. 環境保全的處理重點與方向、2. 環境政策在自然環境營造的實質定位、3. 都市環境政策與法制在綠環境營造的實質性（可能性）之關係。

本研究就綜合以上的考究內容，其結果可以指出，日本環境保全在環境與建設體系中推展點、線、面系統以及國土和都市、海域層面的生態環境等綜合性保全，提昇永續性國際的社會群體。透過“永續·共生·管理”體制去推展綠地擴展和稅制補助等多項的實質行動，試圖建立全球村環保社會。但是，就實質性只停留在保持、維護、劃定的階段。因此，未來加強綠環境的擴展和整體性、擔保性等積極性事業的執行，勢必為提升國際地位之必要條件。藉由日本的經驗，作為台灣都市計畫及環境景觀規劃之參考。

關鍵字：環境政策、環境保全¹、綠環境、都市計畫、法制、日本

一、前言

產業發展和都市人口集中所牽涉的大量製造·生產·消費的行為模式，已經讓我們生活環境的空氣、海水污染等的問題日趨嚴重。對於居住品質的惡化，例如，垃圾囤積、廢棄物設施，以及設施所排出的戴奧辛等問題，河川等水質惡臭、大規模開發工程·建築營建、交通工程等都是造成影響環境的重要因素。

此外，公害的元素例如，現代垃圾、高科技商品或隨身丟棄的容器，攤販、速食、商標等製品，還有包裝物、玩具到家電用品、醫療廢棄物等，加上資源回收業經營的蕭條，都是目前環境未能解決的問題。事實上，地球環境有一定的比例和容量，人口遽增和個人能量消耗等現象，隨時都會造成環境失衡的問題。因此，全球 1/5 的先進國家，因經濟產物等所帶來的環境危機，已經向全球釋出警告²。過去「富裕=經濟成長」的價值，也因時代的轉變在改變。

¹ 環境保全係指環境保護與維護其安全之意。

² 例如 1992 年的巴西「國聯環境開發會議」(UNCED: UN Conference on Environment and Development)、2002 年的南美「維持可能性開發的世界高峰會議」(WSSD: World Summit for

總之，人類的生活品質的提昇，試圖從低消耗或省能源去尋求解答的同時，自然(綠)環境的保全與創造，將視為地球“能源再現”的重要關係。環境問題是人類在追求高效率生活，以及現代經濟社會體系的產物，更是急需解決的問題。

幾年來，政府積極地提倡環保運動，而綠建築、綠環境、自然環境、生態保育等議題，成為學業界所關注研究的方向。例如，2000年台北國家圖書館舉辦的「永續能源與環境政策：台灣與世界國際研討會」、2003年台北市政府文化局舉辦的「綠建築與生態農園國際論壇」³、2004年中華大學的「生態暨文化地景研討會」⁴、2004年國立台灣大學生物環境系統工程學系的「綠建築實務國際研討會」、2004年中華民國景觀學會的「水與綠的對話--21世紀景觀建築新思維系列講座」⁵等都是近幾年的研究探討。因此，從過去研究的檢視，台灣的環境保護的研究從政策面、技術面和思想(概念)面的議題去發展。本研究將以政策的層面，並結合都市計畫和自然環境(空間)的營造的觀點去進行研究探討。

目前，台灣對於環境政策面所應有的「調整政府組織及行政區域」、「推動環境法案立法」、以及「落實國家永續發展政策」，仍未得到實際的重視和落實，環保團體以及各學界對於這樣的重要性已提出主動的呼籲和要求⁶。尤其，台灣目前在國際上，執行各項事務的推動和支援的同時，對於環境保全的問題則必須進行國際間的對話和與策略性的實施，以確保國際定位。

過去台灣因受到日本統治的影響，不管從政策的實施或執行的規範，以及都市計畫和公共建設等仍具有當時的基礎和形跡。過去，筆者不管從日據時期台灣都市歷史的研究⁷或都市計畫法制的研究⁸，都將持續對於日本和台灣相關的研究探討，試圖找尋台灣都市問題的解決方向。

此外，依據本研究的調查，目前台灣對於日本的環境保全問題以及都市法制方面的研究，仍未提出公開性的研究發表，因此，本研究就針對日本的環境保全政策與都市計畫之方向來進行初步性探討。主要目的將針對瞭解1. 環境保全的處理重點與方向、2. 環境政策在自然環境營造的實質定位、3. 都市環境政策與法制在綠環境營造的實質性(可能性)之關係，做為研究之目標。同時，也試圖為台灣的未來對於環境保全的執行上，提供一個參考方向。

Sustainable Development)等。

³ <http://www.treasurehill.org/archives/000040.html>

⁴ <http://www.chu.edu.tw/~land/ch/2004conference.htm>

⁵ <http://mail.hhnet.com.tw/roxette/1.jpg>

⁶ 《環境資訊電子報》<http://e-info.org.tw/news/taiwan/2004/ta04031101.htm>

⁷ 陳湘琴·池田孝之(2001年)「日本統治時期台中市都市計畫特徵和整備過程之研究」《日本建築學會計畫系論文集 550 号》，日本

⁸ 陳湘琴·池田孝之(2002年)「台灣都市計畫之建築線制度的功能和現有巷道的形成成效—以台中市舊市區為例」《日本建築學會計畫系論文集 553 号》，日本

二、 日本環境保全制度的訂定歷程

日本的環境保全為何，實際上難以定論。因為，不同國家的發展和社會的複雜，使得不同的歷史所涉及的事物呈現的是不同的結果。因此，本章將藉由瞭解日本的環境保護與都市計畫的相關法令訂定的經過，試圖去釐清日本在戰敗後，對於環境保全處理上採取哪些重點與方向⁹。

如表 1¹⁰所示，本研究把日本環境保全相關法令¹¹成立的歷史意義和演變過程劃分為四個時期。第一期為環境破壞與社會運動之意識提升的「環境保全期」。第二期為防止公害惡化和促進環境保全的「公害抵制期」。第三期為環境綜合評估和營運的「環境管理期」。第四期為人類環境的永續與生態共存的「環境共生期」。

1 第一期「環境保全期」(~1960 年代)

日本在戰敗後，建築營建的開發被視為社會經濟復甦的解決管道。因此，環境保護問題也被視為社會問題的關注焦點。此時，由於「溫泉法」(1948)的成立，掀開了對自然資源的保護先例。對溫泉提出公益性的定位以及開採挖掘的認定與申請，以得到一定的管理與維護。

都市區方面，「都市公園法」(1951)的訂定，使得都市公園綠地的使用管理有了一定的規範。直到「都市美觀風致維持樹木保存相關法律」(1962)、「古都歷史的風土保存特別措置法」(1966)兩法的成立之後，都市的自然環境保全有了整體上的維護。相對的「都市計畫法」(1968)的修訂，加強了都市用地與非都市用地的開發性區隔。

此外，郊外地區的環境保全也有了轉變。例如「自然公園法」(1957)的成立，將自然公園、國立(國定)公園等自然(海中)風景區以及園區生態列入公益財產的保全與管理。「首都圈近郊綠地保全法」(1966)的成立，將首都及周邊地域的樹林區、水域環境做整體性的保全。

另外，依據「公害對策基本法」(1967)的成立，各縣市鄉鎮的公害處理問題，有了計畫性的管制和審議規範。

2 第二期「公害抵制期」(1970 年代)

此期，「公害對策基本法」訂定後，其相關法令相繼成立。例如「公害紛爭處理法」(1970)、「公害防止事業費事業者負擔法」(1970)、「水質污濁防止法」

⁹ 賀來健輔氏曾在 2001 年，《環境社会学-第 4 卷環境運動と政策のダイナミズム》「日本の環境政策と政策形成過程」, pp237-269 中做過研究發表，本研究則納入都市計畫法制的觀點做一深入的研究探討。

¹⁰ <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

¹¹ 日本的法令有憲法、法律、政令、勅令、府省令。本研究主要以憲法、法律來做為整理重點。

(1970)、以及「農用地土壤污染防治等相關法律」(1970)，「特定工場公害防止組織建設相關法律」(1971)、「惡臭防止法」(1971)，「公害健康被害補償等相關法律」(1973)等都是針對處理環境公害等問題所訂定的法令。

之外，「自然環境保全法」(1972)在自然公園法的基礎下，將進一步的把原生自然環境保全區域以及自然環境保全區域執行五年一次的地形、植生及野生動物等基礎調查，推展自然環境保全的實質性。

另一方面，都市公園法的成立後，「都市綠地保全法」(1973)將各縣市鄉鎮的樹林地、水邊等都市綠地做整體性的保全，並推展綠化行動。「生產綠地法」(1974)則在都市計畫法的基礎下，促使都市農業用地的取得或轉換，以便拓展市區綠地或森林的面積。

3 第三期「環境管理期」(1980-90年代)

此期，再泡沫經濟的影響下，1980年代為建築開發政策之重點。雖然此時有「湖沼水質保全特別措置法」(1984)以及「特定物質規制等大氣層保護相關法律」(1988)法令的訂定，但相較於前幾期法令的成立狀況，呈現了明顯之落差。

經歷十年的沉寂，社會改變了對環境的價值。日本在面對全球對環境保護的呼籲和質疑的壓力，成立了「環境基本法」(1993)（同時廢除了公害對策基本法），此法將強化結合中央、地方政府、業者及居民的關係，去推動環境保全綜合計畫，重新將環境保全及防止公害問題結合國際公約(第三章詳討)。

另外，「環境影響評估法」(1997)在環境基本法的成立後，對於道路、鐵路、高速公路等公共交通建設或河川、機場等大規模的工程營建事業和環境影響預測提出強制性的調查報告，並執行評定公告等。「特定化學物質環境排出量把握等及管理改善促進相關法律」(1999)則是依照國際公約的相關規定，對化學物質製造或使用管理制度訂定一套的規範。

表 1 環境與都市計畫主要之相關法律

各期特徵	法律名稱及制定年度
第一期 環境保全期	溫泉法 (1948)
	都市公園法 (1951)
	自然公園法 (1957)
	建築物用地下水採取規制相關法律 (1962)
	都市美觀風致維持樹木保存相關法律 (1962)
	古都歷史的風土保存特別措置法 (1966)
	首都圈近郊綠地保全法 (1966)
	公害對策基本法 (1967)
	公共用飛行場周邊航空機騒音障害防止等相關法律 (1967)
	騒音規制法 (1968)
第二期 公害抵制期	都市計畫法 (1968)
	大氣污染防治法 (1968)
	公害紛争処理法 (1970)
	公害防止事業費事業者負担法 (1970)
	水質汚濁防止法 (1970)
	農用地土壤污染防治等相關法律 (1970)
	特定工場公害防止組織整備相關法律 (1971)
	惡臭防止法 (1971)
	自然環境保全法 (1972年)
	瀬戸内海環境保全特別措置法 (1973)
第三期 環境管理期	都市綠地保全法 (1973)
	公害健康被害補償等相關法律 (1973)
	生產綠地法 (1974)
	振動規制法 (1976)
	水俣病認定業務促進相關臨時措置法 (1978)
	特定空港周邊航空機騒音對策特別措置法 (1978)
	湖沼水質保全特別措置法 (1984年)
	特定物質規制等大氣層保護相關法律 (1988)
	環境基本法 (1993)
	環境影響評估法 (1997)
第四期 環境共生期	特定化學物質環境排出量把握等及管理改善促進相關法律 (1999)
	循環型社会形成推進基本法 (2000)
	自然再生推進法 (2002)
	土壤污染對策法 (2002)
	有明海及八代海再生特別措置相關法律 (2002)
	鳥獸保護及狩猟適正化相關法律 (2002)
	環境保全意欲增進及環境教育推進相關法律 (2003)
景觀法 (案) (2004)	
都市綠地保全法修訂 (案) (2004)	

出處：本研究整理自「日本總務省行政管理局法令索引」

4 第四期「環境共生期」(2000年代~)

第四期，「循環型社會形成推展基本法」(2000)在環境基本法基礎下，將社會整體營造出一個資源再造的永續發展層面。「土壤污染對策法」(2002)的成立，將加強實施有害物質使用特定施設，以及涵有特定有害物質危害的土壤區域調查，和相關業者的責任約束。

以河川法和港灣法為基礎的「自然再生推展法」(2002)，將藉由居民、民間團體、地方政府的力量，落實河川、溼地、森林等自然環境的生態復原與再造和維護管理。此外，還有「有明海及八代海再生特別措置相關法律」(2002)和「鳥獸保護及狩獵適正化相關法律」(2002)等。「環境保全意欲增進及環境教育推展相關法律」(2003)的擬定，將提升環境保全的教育文化與學習機會的推動。

此外，2004年2月「景觀法案」主要在推動都市、農山漁村等優良景觀和統合區域性的整體規劃以及建立支援的管道。

5 小節

從以上的檢視，本章已得到一個結果，日本環境保全制度的實施是結合點・線・面的營造手法，以及都市和與地方(區域)的雙向操作，進一步拓展到海域的生態系以及陸地動植物群體的進化與發展的層面。並且，將自然環境的維護，從人工化的環境，重新落實到自然現象的復原。此外，再由單一化的行為取向，轉換為永續體系，使得個人對環境的基本價值，提昇到國際關注的焦點。

三、 日本的環境政策與國際組織的建言

上一章我們獲知日本環境保全的歷史演變，以及環境保全的處理重點。本章將依據前章的內容，再進一步去探討目前日本環境政策的執行體系，和政策推動的詳細內容，以及環境政策的實施在國際間的評價。並透過以上的分析，進而掌握瞭解日本環境政策在自然環境營造的實質定位。

1 環境省的行政組織

日本環境行政在2001年將「環境廳」改組成「環境省」，在1官房、4審議官、4局、3部、24課的結合下重新編組成新的體系。在圖1¹²組織圖中的大臣官房¹³和廢棄物資源回收處理部、綜合環境政策局和環境保健部、地球環境局、環境管理局和水環境部、自然環境局是共同推動1.「綜合環境政策」2.「地球

¹² <http://www.env.go.jp/guide/gyomu/index.html>

¹³ 官房係指負責各省・廳等內閣、長官直屬處理事務的行政機關

環境保全」3.「環境管理」4.「自然環境」5.「廢棄物資源回收」6.「環境保健」的六項行政事務。

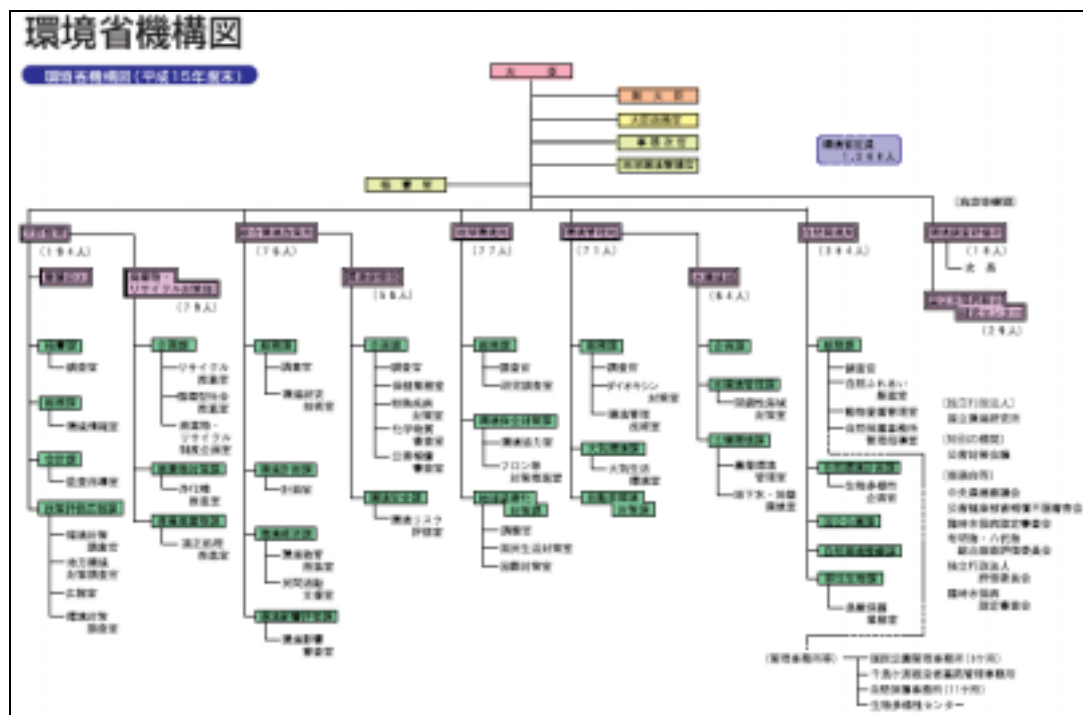


圖 1 日本環境省組織

出處：日本環境省

首先，「綜合環境政策行政」是引領整體環境政策的策劃。其中的環境經濟和影響評估的行政單位，是執行環境技術、研究發展和民間之相關活動。

其次「地球環境保全行政」是著重國際對環境問題的交涉與未發展國家的協助等。

「環境管理行政」是處理水、空氣、土壤等公害・污染問題。

「廢棄物資源回收行政」是負責廢棄物以及產業廢棄物的處理。

「環境保健行政」是處理公害受害者的補償以及化學物質的審核事務。

「自然環境行政」則是負責自然環境營造的公部門。主要在處理自然環境計畫、國立公園、自然環境建設、野生生物機關單位之間的互動與聯繫。執行森林、河川等的自然公園・環境的保全，和與野生、稀有生物、動物的保護管理。此外，致力於推動原始林的保全如白神山地自然遺產的認定和國際間「世界遺產條約」¹⁴執行性。

2 環境政策的實施與自然環境保全

前面也有提到，日本在戰敗後公害所造成的社會衝擊，公害對策基本法和自然環境保全法的成立被視為處理公害的主要規範。但面臨經濟高度成長所導致的公害、廢棄物、森林保全等惡化，促使環境基本法重新營造另一個局面。

¹⁴ 八卷孝夫編(2003年)《ビジュアル・ワイド世界遺産》，小学館

環境基本法的主要貢獻在於「推動環境保全政策的基本事項」、「環境保全政策的綜合・計畫性的推展」、「確保永續性的國民健康與文化生活」、「提昇

表 2 2002 年度日本環境省重要施政一覽

政策重點	主要措施	執行項目	政策重點	主要措施	執行項目
一、地球環境保全的推展	a.鞏固地球溫暖化政策	<ul style="list-style-type: none"> 地球溫暖化防止國民運動・脫溫暖化地域構造改革事業 推展民生部門溫暖化模範事業 熱島問題調查 強化地球溫暖化綜合監視系統 地球環境保全實驗研究 	四、保障綜合性環境管理	a.處理各種化學物質	<ul style="list-style-type: none"> 全國 POPs 污染現況分析調查 POPs 廢農藥無害技術基礎調查研究 內分泌攪亂化學物質危險評估 試驗法開發及國際共同研究 臭素系戴奧辛類現況調查 戴奧辛類環境檢測管理調查 處理戴奧辛類土壤污染
	b.處理大氣層問題	<ul style="list-style-type: none"> 執行瓦斯汽車的標準稅特別措施 促進回收氟氣化合物事業 氟氣隔熱材料使用調查 		b.處理汽車環境・微量物質等	<ul style="list-style-type: none"> 自動車交通環境影響綜合調查 確立物流、交通施策適當評估調查 推展環境保全型交通體系 低公害車普及等事業 浮遊粒子狀物質綜合處理 新粒子狀物質粒子數等排出特性現況調查及測量法 汽車燃料改質調查 成立花粉觀測・予測體制
	c.營造永續地球村和國際環境協助	<ul style="list-style-type: none"> 支援亞洲太平洋有知識者會議活動 推展亞洲太平洋地區環境技術改革戰略 日中韓環境協力推進 推展亞洲太平洋地區化學物質事業 推展未發展國家環境 NGO 組織調查事業 舉辦第 3 回「世界水研討會」國際會議 POPs 條約綜合處理調查 		c.處理土壤環境保全	<ul style="list-style-type: none"> 市街地土壤環境基準等檢討調查 市街地土壤污染調查・技術檢討調查 推展土壤環境保全綜合處理 土壤環境保全特別基金措施 地下水淨化設施特別課稅措施
二、建構循環系社會	a.營造循環型社會系統	<ul style="list-style-type: none"> 建立循環型社會物質循環現況調查 促進物質循環活動與人脈組織 推展廢棄物的有效利用・處理廢棄物等科學研究 支援日本政策投資銀行的資源再造事業等低利率融資制度 	d.處理綜合性基本事項	<ul style="list-style-type: none"> 推展化學物質環境安全社會 新地域環境危險管理開發模範事業 以生態系保全觀點的化學物質審查規範改善調查 農藥影響水生生物現況調查 水生生物保全之水質檢討 	
	b.建立無垃圾基層社會	<ul style="list-style-type: none"> 建設廢棄物施設 建設戴奧辛等規制一般廢棄物施設 推展產業廢棄物處理施設模範建設事業 推展無垃圾社會事業及施設建設 推展產業廢棄物「無垃圾計畫」 促進礦渣等再利用調查 推展垃圾焚化施設の戴奧辛檢測調查 處理有害化學物質管理 處理廢棄物再造施設等財產稅特別處置 推展廢棄物焚燒施設の減稅標準措施 	a.營造綠化經濟社會	<ul style="list-style-type: none"> 國、地方環境施策整體的經濟措施的調查 建立環境會計及環境報告書相關調查 環境報告書普及促進事業 推展購買綠化效果評估 物品等複合性環境負荷低減效果評估 	
	c.處理違法丟棄和消除「負面性遺產」	<ul style="list-style-type: none"> 違法丟棄等衛星監視系統開發調查 建立早期環境破壞行為系統 推展廢棄物處理監視 推展違法丟棄產業廢棄物措施 開發 P C B 廢棄物據點運行狀況管理系統 建設廢棄物處理施設 	b.強化環境影響評估制度	<ul style="list-style-type: none"> 推展環境影響評估制度 執行予測結果再評估的審查事業 戰略性環境評估手法的建設 	
	d.建設合併淨化槽處理施設	<ul style="list-style-type: none"> 建設合併處理淨化槽施設 	a.促進環境研究・環境技術開發的基礎設施	<ul style="list-style-type: none"> 推展環境實驗原的掩埋時效性事業 	
三、實現自然共生的社會	a.實現自然共生型社會的基礎建設	<ul style="list-style-type: none"> 推展市民參與型自然再生活動模範事業 推展一千年生態系評估 	b.促進重要研究・開發技術	<ul style="list-style-type: none"> 推展環境技術開發 推展綜合地球環境研究 強化地球溫暖化綜合監視系統 地球溫暖化影響和戰略統合調查 廢棄物處理等科學研究 運營國立環境研究所 	
	b.推展自然環境再生事業	<ul style="list-style-type: none"> 推展自然公園等事業 推展自然再生基本調查、再生計畫調查 推展自然再生建設事業 故鄉自然再生事業 市民參與型自然再生活動模範事業 	a.推展合作關係的環境政策	<ul style="list-style-type: none"> 自然研究所的網絡升級事業 推展 NGO/NPO 環境政策建議調查 推展和國民交流的環境政策評估 地方環境調查官事務所的情報處理 申請手續的網路化 建立地球環境基金 	
	c.強化國立公園等生態保全	<ul style="list-style-type: none"> 管理特定生態系模範事業 民間活用國立公園等特定自然環境保全 簽訂自然公園內民地保全協定特別土地保有稅減稅措施 	b.擴充環境教育・學習機會	<ul style="list-style-type: none"> 推展環境諮詢事業 地域環境據點施設整備事業 新宿御苑「環境之杜」基本計畫調查 推展環境教育推進事業 	
	d.確保水的循環體系	<ul style="list-style-type: none"> 擬定水域水循環等調查計畫 檢討有明海等海域環境定量分析調查 處理湖沼水質保全・綜合評估調查 舉辦第 3 屆「世界水研討會」國際會議 促進建設合併處理淨化槽施設 			
	e.人與生態的共生	<ul style="list-style-type: none"> 推展野生生物專家活用事業 推展稀有野生生物和共生社會模範事業 處理移植生物 推展動物適當飼養事業 			

出處：本研究整理自日本環境省「重點施策・予算情報」、

人類福利(社)」。

實際上「環境基本法」和都市計畫的關係維繫在第十五條「環境基本計畫」。此計畫的長期目標，以 1. 永續、2. 共生、3. 參與、4. 國際性協助為四大基礎。執行重點，有 1. 實現低環境負擔的社會經濟體系(大氣層、水、地質環境的維護等)、2. 維持自然與人類共生的環境(國土空間特性的保育、生態維護管理、自然環境的保護與使用)、3. 各階層的活動參與(各機關團體的職責、自主性的提昇等)、4. 環境保全相關政策(環境影響評估、規範與經濟的處置、公害防範計畫等)、5. 國際協助團體(國際政策·公約調查推動的協助等)五大原則¹⁵。

如表 2¹⁶所示，環境省在 2002 年度就上述的五大原則實施，1. 地球環境保全的推展、2. 建構永續系社會、3. 實現自然共生的社會、4. 保障綜合性環境管理、5. 重建綠環境經濟社會、6. 促進環境研究·技術開發、7. 推展共同營造關係的七項重點及內容。

根據各個主要措施可以瞭解，廢棄物·垃圾的再造·丟棄處理的循環系統社會，自然環境·公園·海水域保全、生態保護的實現自然共生的社會，處理化學物質·空氣·土壤的保障綜合性環境管理為執行重點。換言之，“永續社會”“共生社會”“管理社會”則是日本環境政策推動的指標，同時也可預測未來從環境影響評估的層面，尋求營造綠化經濟社會的平衡，將成為推動環境政策之重要趨勢。

此外，“共生社會”所強調，a. 實現自然共生型社會的基礎建設、b. 推展自然環境再生事業、c. 強化國立公園等生態保全、d. 確保水的循環體系、e. 人與生態的共生之實質內容，則以特別的稅制措施或金融援助和研究機構·技術研究或分析調查、民間參與活動·國際會議等的各方事業去實際推展。

3 OECD 報告書的建議

OECD¹⁷環境保全成果的評審是提昇環境保全為主要目的。透過由加盟國支援，獲取相互間的審議¹⁸、提升政策永續營造之目標。OECD 報告書視為加盟國相互審查的結果建議書，報告書中的結論及建議項目成為未來改善的依據。日本環境保全成果的評定分為國內目標和國際公約目標，係由德國、韓國、荷蘭、瑞典

¹⁵ 環境廳編(1994 年)《環境基本計畫》，大藏省印刷局

¹⁶ <http://www.env.go.jp/guide/budget/index.html>

¹⁷ 經濟協助開發機構(Organisation for Economic Co-operation and Development 簡稱:OECD) 日本在 1964 年 12 月 14 日巴黎簽訂環境保全，正式成為加盟國的成員。其開發機構的主要政策：1. 維持金融的安定與生活水準、世界經濟的發展 2. 擴大未發展國家的加盟國以及非加盟國的經濟穩定 3. 擴大國際性義務、減少世界貿易多方的落差為三大貢獻。

¹⁸ 環境保全成果的審議方式，分為國內目標和國際公約目標來做為評比的區分。評比方式由過去和現在的環境狀況，包括自然資源的狀況、經濟狀況、人口成長狀況來做為堪案。

來協助進行審定¹⁹。報告書的建議內容可分為「環境管理」、「維持開發的可能性」、「國際間環境的協助」的三類別²⁰。

「環境管理」a. 環境政策的有效實施、b. 大氣層管理、c. 水質管理、e. 自然環境與生物的多樣化來統合其管理上的需求。

「維持可能性開發」則以 a. 統合環境和經濟考量、b. 統合環境和社會考量、c. 化學物質來做為經濟發展的基本原則。

再者，「國際間環境的協助」所涵蓋的 a. 氣候變化、b. 國際公約和國際協助，將視為全球化環境保全提升的重要元素。

如表 3 中所示，在各項建議內容中，針對自然環境營造方面，有擴大生態保護區域和促進附近區域協調、以及強化農林水產政策和空間・計畫政策使自然環境與多種生態物結合等項的建議。因此，綠地空間保存及農地・建地・溼地・河川河岸的復原再生、加強生態保護區域的協調性以及管理制度、農林政策和都市計畫政策的統合將視為未來環境政策所需要強化的重點。

4 小節

從本章內容的分析，本研究可以瞭解，日本從一個地球村的觀點去執行國內環境保全政策，以及自然生態環境的保全與管理、資源再造、基層教育的綜合性指標和體系，目的在於營造一個“永續・共生・管理”的國際性環保社會。但是，在自然環境保全的實施上，比較局限在自然景觀或生態的“保持”

表 3 OECD 對日本環境政策的建議內容

項目	建議內容	
一、環境管理	a. 環境政策的有效實施	<ul style="list-style-type: none"> 維持環境保全效果及維持生產和強化消費運用經濟效益的稅制實施 確保法規執行力 確保民間自主規範透明性和效率性 加強處理特定污染地法令規範與政策實施 加強污染製造者負擔原則綜合評估財政措施 提昇環境手法的經濟性分析
	b. 大氣層管理	<ul style="list-style-type: none"> 降低戴奧辛天然瓦斯等有機化合物流出問題 管理微粒狀物質的流出執行有效政策 降低又害化學物質流出 執行大氣層管理和交通政策分析統合體系 強化低公害等汽車交通使用管理政策
	c. 水質管理	<ul style="list-style-type: none"> 建立水質與水量的管理制度 促進下水道建設計畫以及加強污染源者或使用者負擔原則 強化農藥使用限制和地下水等有害物質管理 強化復原河川原狀以及河川管理
	d. 廢棄物管理	<ul style="list-style-type: none"> 成立循環型社會形成推進基本法和資源回收相關制度 活用資源回收費等經濟性手法 建設垃圾處理設施和實施有效垃圾處理事業 執行產業界製造廢棄物責任說明 加強廢棄物處理設施和處理場建設的公開性與居民說明會
	e. 自然環境與生物的多樣化	<ul style="list-style-type: none"> 擴大生態保護區域和促進附近區域協調 強化農林水產政策和空間計畫政策使自然環境與多種生態物結合 改定多種生態物國家戰略 強化保護區域管理制度 推展荒廢農地、建地、溼地自然再生事業 加速綠地空間保存及河岸再生
二、維持可能性開發	a. 統合環境和經濟考量	<ul style="list-style-type: none"> 統合土地使用、交通、農業、能源及都市政的環境考量 強化戰略性環境評估體系 強化環保商品的購買觀念 探討修道路燃料和汽車稅制度訂 縮減對環境保全影響的相關補助
	b. 統合環境和社會考量	<ul style="list-style-type: none"> 檢討環境資料和開發組織的應變能力 改善環境情報與居民互動 提昇環境 NPO 發展 促進環境教育 評估技術和生活變化影響
	c. 化學物質	<ul style="list-style-type: none"> 提昇化學物質管理效果並擴大生態保全範圍 促使化學業界安全性檢查 獎勵製造業者對研發商品安全性 監視農業者對使用農藥的限制和標準 強化有害化學物質危機傳達 提昇其他國家對化學物質管理協助
三、國際間環境的協助	a. 氣候變化	<ul style="list-style-type: none"> 激發 2002 年京都議定書在國際上效用 建立地球溫暖化執行制度以達成國際公約 實施運輸和生活的省能源管理手法 檢討產業界的省能源等目標 開發能源再造和推展燃料轉用
	b. 國際公約和國際協助	<ul style="list-style-type: none"> 建立船舶油污事故制度 實施國際船舶組裝技術指標 強化跨國的環境污染問題處理 實施家電用品回收新制度 確保國際間木製品開發和管理 促進解決地球環境問題和指標的開發援助

出處：本研究整理自《OECDレポート：日本の環境政策》、
¹⁹ 評定的時期為 1994 年之後為依據，審議期間為 2002 年 1 月 9 日-11 日

²⁰ OECD 編（2002 年）《OECD レポート：日本の環境政策》，中央法規

“維護”之階段。尤其，對於自然地的環境改善，例如，綠林等的移植・再造・復原的實質性推動事業，在一個整體性的層面並非十分的凸顯。此外，強化環境政策和其他行政單位的統合性等多方領域的考量，將視為提升國際地位的必要條件。

四、 日本都市計畫的環境保全與方法

前面，本研究對於日本環境保全制度上的處理，以及環境政策的實施做了階段性的論述。本章將延伸第二章法制面，進一步探討都市計畫的體制以及環境政策對於環境保全，以及都市綠環境營造的方法。藉由這些的探索，進而釐清都市環境政策與法制在綠環境營造的實質性（可能性）。

1 國土交通省的行政組織

日本在 2001 年配合中央省等的改革，以及整合社會資本和推展交通政策等考量，把過去的北海道開發廳、國土廳、運輸省、建設省執行的國土利用・開發・保全之綜合性體系，重新合併為「國土交通省」。

國土交通省分別由各部局、相關研究機構、特別機構、地方分局的「本省」和獨立營運的單位「局外」所構成。其中，在各部局中的「都市・地域建設局」主要是負責實施社區營造、都市計畫、都市環境、民間都市開發、都市防災、都市景觀、都市交通調查、公園綠地、離島振興、下水道建設等相關政策。其各個單位，例如，「社區營造課」是統合都市防災、住宅、公園、都市環境、交通、都市開發相關單位等事務。

「都市計畫課」是擬定都市計畫規劃、規範等相關事務。

「公園綠地課」是推展都市景觀、都市公園、綠地保全、都市綠化、歷史性風土保存等事務。

「下水道部」是負責下水道的企劃和公共下水道、流域下水道及び都市下水路事業以及流域管理相關事務²¹。

2 國土交通省的環境政策

國土交通省為了因應國際性地球環境問題，在 1994 年(當時為建設省)分別提出「環境政策綱要」和「綠的政策綱要」做為處理都市環境的施政目標。另外再以「環境

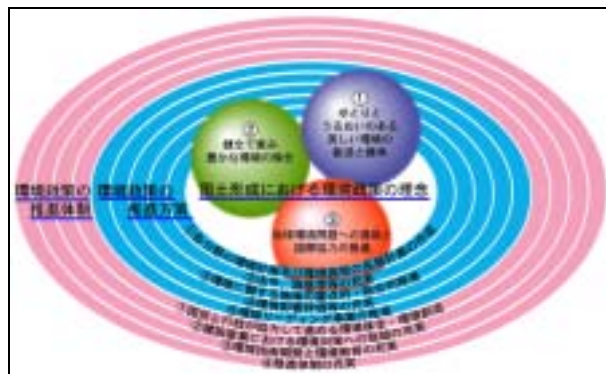


圖 2 國土交通省環境政策綱要之概念

出處：國土交通省

²¹ <http://www.mlit.go.jp/crd/soshiki.html>

計畫」、「green plan 2000」和「環境模範事業」來做為實際的推動目標。

如圖 2 所示，環境政策綱要，是依據環境基本法的成立，將環境問題納入都市計畫等建設單位，做為中長期環境的推動政策。其推動的主軸，是創造永續舒適的綠環境、環境保全、推展地球環境問題和國際協助，建立國土環境政策理念。推展環境政策方法，有各部局的「環境計畫」和環境政策的長期計畫、法令條例的擬定、都市環境影響評估、環境模範事業。由國民、業者、研究專業者和行政合作的關係，建立環境政策與教育的體制。

綠的政策綱要，將樹木和水域等公共空間、市區綠地的綠化數量擴展為 3 倍，以確保綠地保存・再造的推動目標。

環境計畫，是透過各建設行政單位的執行，推動改善居住環境、自然共存、省能源、資源再利用等環境政策。例如，都市環境計畫、綠的基本計畫²²、流域別下水道建設綜合計畫。

green plan 2000，則以綠的政策綱要為基礎的 1996 年到 2000 年五年計畫，目的在於提昇綠地數量的行動計畫。

環境模範事業，主要的目的在於促進引領環保技術事業和的實施以及住宅・社會資本建設效果。例如，水和綠化都市、省能源都市等的環境共生都市 (eco-city)²³建設、下水處理的水和熱的再利用事業、環保公園、環境共生住宅的建設等。

3 綠環境的保全制度與都市的綠化

在多項的環境政策的實施和計畫的執行的同時，針對法制層面，究竟營造了哪些綠地。從表 4²⁴中，本研究把綠環境分為「綠地保存區」、「綠地保護區」、「保護樹木」、「市民綠地」四種類別。

「綠地保存區」例

如，土地使用區分的風致地區²⁵（都市計畫法）、河川區域（河川法）、自然公園

表 4 綠環境的種類和實施區域及法源

類別	概念及關係法令	實施區域
綠地保全區	因由都市計畫或建築等規範，加強公園或都市風致區、景觀優良的綠地保全	社區公園/都市公園、大規模公園/國立公園、風致地區、綠道、河川地
綠地保護區	將 700 m ² 以上的土地，做整體性的自然景觀及文化遺產的保全和認定。	歷史性風土保存區域、傳統性建築物群保存地區、河川區域
保護樹木	將面積 30 m ² 以上的茂林區認定為保全區域	樹林區、山林區、保全林區域
市民綠地	強調土地持有人和地方政府的契約性、提昇住民綠地管理制度	綠地保全地區、生產綠地地區、市民綠地(農地、林地、園區等)

出處：本研究整理自「千葉県柏市まちプラン」

²² 此計畫以綠化政策綱要為基礎，由各縣市鄉鎮負責擬定和推動。此計畫將依據都市計畫制度所實施的都市公園、綠地保全等和公共公益設施綠化、綠地協定、住民參與活動等個體性綜合計畫。

²³ 環境共生都市的理念主要在建立自然和都市能源、以及防災安全、網路情報、廢物處理系統，並從稅制和金融制度提昇建設目標。

²⁴ <http://www.city.kashiwa.chiba.jp/Index.htm>

²⁵ 風致地區是維持都市的樹林地丘陵地、水邊地等良好的自然環境以及古蹟、寺廟等居住環境

地域(自然公園法)等。綠地保存區的概念是藉由都市計畫或建築等規範，加強公園或優良都市景觀的綠地保全制度。

「綠地保護區」則歸屬於歷史的風土特別保存地區(古都保全法)、自然環境保全地域(自然環境保全法)、名勝・天然記念物・史跡等綠地文化財(文化財保護法)等。主要是針對 700 m² 以上的土地，認定具有整體性的自然景觀及文化遺產的保全制度。

「保護樹木」例如，保全林區域(森林法)、保存樹・保存樹林(樹林保存法)等，實施概念將擁有面積 30 m² 以上的茂林區認定為保全區域。

「市民綠地」則有生產綠地地區(生產綠地法)、綠地保全地區(都市綠地保全法)、近郊綠地特別保存地區(首都圈近郊綠地保全法)等，主要概念的是為了提昇居民綠地管理制度，強調土地持有人和地方政府的長遠性契約。

就上述的綠環境概念和實施區域，本研究就針對非指定公共用地的綠環境——生產綠地和綠地保全的綠地營造制度去了解其執行內容。

(1) 生產綠地制度

生產綠地地區制度的目的在提昇都市計畫區域內的生產農業的保全，同時確保降低公害、災害的發生以及提昇農林漁產業和都市的協調性。目前，都市計畫區內的“農地”可分「可建農地」和「保留農地」。如照片 1 所示，住宅區的農地可以應地主的需求，向都市計畫相關單位提出生產綠地地區的指定和認可之申請。其認可條件必須是面積 500 m² 以上的現有生產農地。



照 1 東京武藏野市生產綠地
提供：陳世雯

此外，此地區有稅制上特定之措施，經營者必須確保營運管理之外，無法隨意做農地以外的變更使用。農地經營者在 30 年契約期滿後，或者無法持續之特殊情況，可以向農委會提出買賣申請。

(2) 綠地保全制度

綠地保全地區的實施是以都市綠地保全法第三條為基礎，把都市計畫區域內的林地、草地、水沼地等地區，進行整體性的自然環境保全與維護。其目的在於防止無計畫性的開發等現象。例如，緩衝綠地²⁶、傳統文化區域(詳見照片 2²⁷)、優良風景區、動植物生態保育地、岩石地等。此地區禁止



照 2 市區內綠地保全地區

的調之都市計畫區域。區域內對於建築物等的改建必區提出行政長官的認可。

²⁶ 有計畫性綠地。將災害防範地區和住居地域、商業地域等做區隔性配置處理，為防止大氣層污染、騷音、惡臭等公害或緩和災害的擴大。

²⁷ <http://www.pref.aichi.jp/koen/toshiryokka/midori6.htm>

建築物新建・增建・改建・砍伐等土地或使用變更。

此制度對土地持有人採取財產稅的減免、土地權力的買賣變更、政府的補助或協助管理等事項。

4 小節

從以上的探討，本章可以瞭解，國土交通省因應環境基本法的執行和與環境綱要的實施，讓行動計畫、事業去落實綠化・綠林、綠地的擴展與保全，以及提昇實質的環保都市、環保建築等的建設和體系的營運。尤其，對於都市地區的綠環境的保全，運用稅制和補助的制度去提昇其營運的管理效果。但是，這些綠環境的營造也只停留在劃定（認定）和短暫性綠化之擔保層面。因此，未來這些綠環境必須配合都市計畫的實施，加強綠環境的整體性計畫以及積極性事業的推展。

五、 結論

本研究對於日本的環境保全政策與都市計畫之初步探討--1. 環境保全的處理重點與方向、2. 環境政策在自然環境營造的實質定位、3. 都市環境政策與法制在綠環境營造的實質性（可能性）之關係，可以提出以下的結論：

日本環境保全結合環境與建設的體系，去推展點・線・面系統以及國土和都市、海域層面的生態系、動植物群體、綠環境的進化與發展。並將單向性的行為和價值，提昇到永續性國際的社會群體。

此外，在環境保全政策的執行方面，透過自然生態環境的保全與管理、資源再造、基層教育的指標，去營造一個“永續・共生・管理”的全球村環保社會。尤其，在環境基本法基礎下所執行的綠地和綠化的擴展與保全等多項的實質行動，運用稅制和補助的制度去加強營運效果。

但是，就實質的推動事業則比較局限於自然（綠）環境的保持・維護・劃定的階段。因此，未來如何加強綠環境的擴展和整體性計畫、擔保性，以及復原再造的積極性事業的推展，將視為提升國際地位之必要條件。

六、 後續研究

藉由本研究的瞭解，台灣環保局如何提升國際地位，則必須加強自然（綠）環境保全的概念以及實際行動，聯合都市計畫與細部計畫的執行性和事業的推展，以及結合社區營造的有效落實，未來本研究將對這相關議題做逐步的釐清探討。

【謝辭】

感謝南華大學環境與藝術研究所呂佳穎同學在趕期末報告的同時，協助本研究收集相關資料。