

日本城市历史景观的保护与活用体系及其对中国的启示

周天成*, 蒋 琚, Konomi Ikebe

千叶大学, 园艺学研究科, 日本 千叶县

收稿日期: 2022年5月13日; 录用日期: 2022年6月17日; 发布日期: 2022年6月29日

摘 要

近年来, 随着中国经济的快速增长, 城市化的进程也在不断加快, 由于早期规划不足或在城市扩张过程中对历史景观破坏的现象时有发生, 许多历史城市的文化遗产和街道形态被侵蚀, 城市记忆和城市个性正在变得模糊, 城市历史景观保护体系的建立成为了当下中国继续解决的问题。而与中国文化相似的日本在此方面已有多年的经验, 本研究通过对日本城市历史景观相关的法律分析, 结合日本政府体制, 具体案例详细解析日本城市历史景观体系, 对中国城市历史景观体系的建立做出贡献。

关键词

城市历史景观, 景观法, 文化景观, 文化遗产

Diagram of Historic Urban Landscape System in Japan and Its Enlightenment to China

Tiancheng Zhou*, Jun Jiang, Konomi Ikebe

Graduate School of Horticulture, Chiba University, Chiba Japan

Received: May 13th, 2022; accepted: Jun. 17th, 2022; published: Jun. 29th, 2022

Abstract

In recent years, with the rapid growth of China's economy, the process of urbanization has also been accelerating, due to insufficient early planning or destruction of historic landscapes in the process of urban expansion, the cultural heritage and street forms of many historic cities are being eroded, urban memory and urban personality are becoming blurred, and the establishment of an

*通讯作者。

urban historic landscape conservation system has become an issue that continues to be addressed in China today. Japan, which has a similar culture to China, has many years of experience in this area. This study contributes to the establishment of the historic urban landscape system in China by analyzing the laws related to the historic urban landscape in Japan, combining the Japanese government system with specific cases and analyzing the Japanese historic urban landscape system in detail.

Keywords

Historic Urban Landscape, Landscape Act, Cultural Landscape, Cultural Heritage

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自从 1972 年联合国教科文组织发布了《保护世界文化和自然遗产公约》后[1], 人们意识到了文化景观的重要性, 各国学者开始从地理学、历史学社会学等方面对其展开了探讨。直到 2008 年, 该组织又对文化景观进行了详细的定义: 即自然与人类创造力的共同结晶, 反映区域独特的文化内涵。虽然目前学界对文化景观的研究对象大多数为传统意义上的自然历史遗产但随着城市现代化的发展, 但城市中的文化景观也被逐渐重视起来。2011 年 11 月, 联合国教科文组织发布了《关于城市历史景观的建议书》[2], 该文件对城市历史景观(HUL)进行了定义, 基于城市动态发展的背景, 将整体环境统一的区域视为城市遗产, 提出了景观的方法可以提供一个更好的保护框架, 并将城市遗产保护纳入更广泛的城市发展框架之下。伴随着近年来中国经济的高速成长, 中国城市化的进程也在不断加快, 由于早期规划不足或在城市扩张过程中对历史景观破坏的现象时有发生, 许多历史城市的文化遗产和街道形态被侵蚀, 城市记忆和城市个性正在变得模糊。历史城市景观的保护与可持续发展, 成为国际社会需要共同面临的挑战, 理应引起中国的重视, 并期望系统地解决问题。而作为中国邻居的日本, 对景观的历史保护及活用已有百年以上的经验, 在文化上也有许多相似之处, 对研究开发中国独自的城市历史景观的保护与活用体系有着重要的参考借鉴意义。本文旨在通过对日本城市历史景观相关的法律分析, 结合日本政府体制, 具体案例详细解析日本城市历史景观体系, 期望能为中国城市历史景观体系的建立做出贡献。

2. 日本城市历史景观体系相关法律

日本景观相关律令法规的历史可以追溯到 1919 年。日本设定了基于《都市计划法》的“风致地区”以及基于《市街地建筑法》的“美观地区”制度, 随后在 1925 年, 东京市指定了明治神宫范围内为“风致地区”, 1933 指定了年在东京站丸之内为“美观地区”, 首次限制了新建建筑物的高度[3]。从二战后到 19 世纪 50 年代, 日本各行各业的主题都是“战后复兴”, 日本进行了快速发展, 但城市化带来的问题也愈发凸显。1949 年, 由于日本重要国宝法隆寺金堂发生火灾, 文化财保护的问题逐渐被重视起来。1950 年, 《文化财保护法》正式颁布。在 1966 年, 针对京都、奈良、镰仓等历史古都的住宅开发问题, 政府出台了《古都历史风土保护特别措施法》[4], 同年针对东京城市扩张问题制定了《首都圈近郊绿地保护法》。1975 年, 基于《文化财保护法》设立“传统建筑保护区”制度[5]。至此, 日本历史环境保护的体系逐渐成熟。现今, 关于日本城市历史景观的法律体系主要由《文化财保护法》, 《景观法》及《历

《街道创成法》构成(如图 1)。

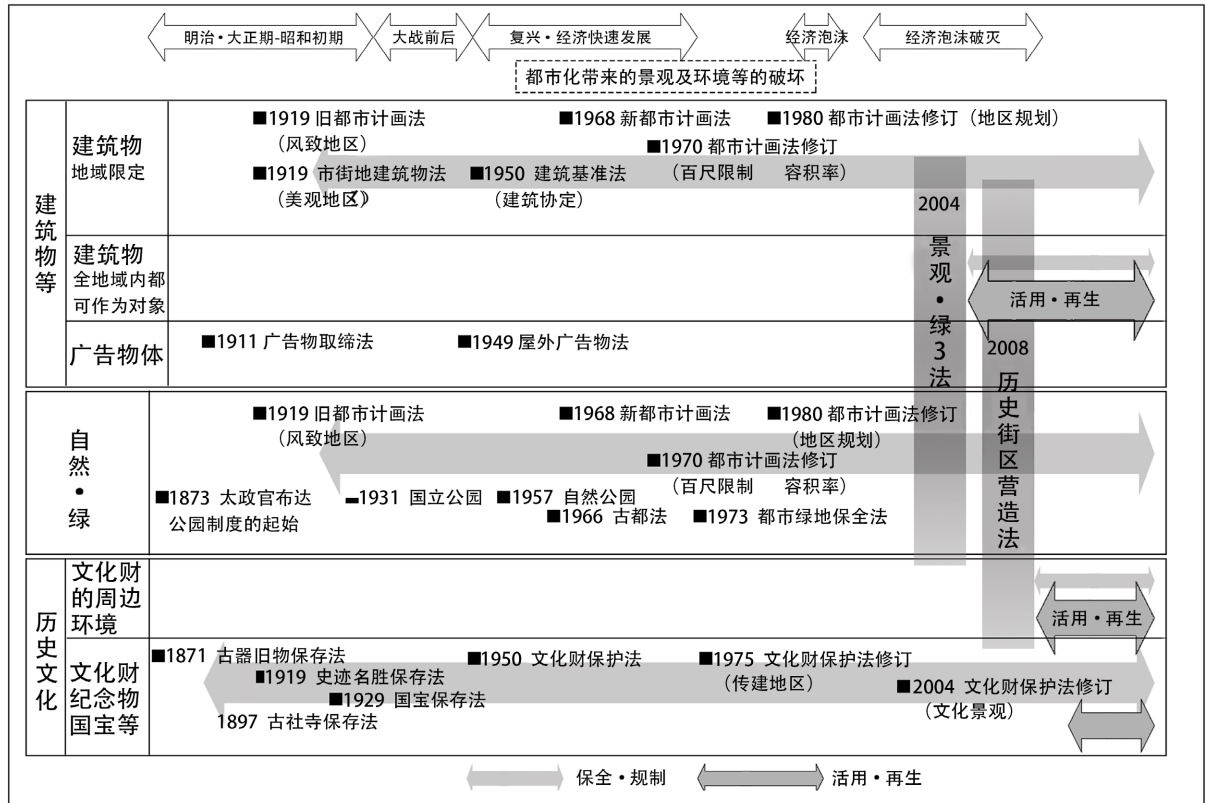


Figure 1. Laws related to the Japanese Historic Urban Landscape System (Adapted from *Landscape and Historic Town Planning* [6])

图 1. 日本城市历史景观体系相关法律 (据《景观及街道创成》改编[6])

2.1. 文化财保护法

文化财保护法以文化财的保护以及活用、提高日本国民的文化水平为主要目的。日本将“文化财”定义为“在悠久的历史中诞生、发展，并且流传至今的贵重的全国民的共有财产”。根据《文化财保护法》将文化财细分为有形文化财(建筑物及美术工艺品)、无形文化财、民俗文化财、纪念物、文化景观、传统建筑群保护区六大类。《文化财保护法》经历了两个阶段：第一阶段是在 1950 年至 2018 年，《文化财保护法》的重心在于物理意义上的“保护”；第二阶段是在 2018 年之后，日本将《文化财保护法》进行了一定的修正，将重心放在了“活用”之上。虽然文化财保护法推进了多年，但在修正案提出之前，普通日本人对此概念的了解程度并不高。

2.2. 景观法

在日本《景观法》制定之前，日本城市由于开发过于注重经济性、效率性和功能性反而忽略了景观的重要性，一些日本地方的公共团体虽然自发制定了《景观条例》，但因没有法律基础，从而导致其强制力并不高[7]。另一方面，随着民众物质生活的丰富以及环境意识、景观意识的提高，日本住民以及 NPO 参与的地方性景观规划案例越来越多，但随之而来的景观诉讼也逐渐增加。2002 年 12 月，国立市公寓诉讼案的判决中指出：“对土地所有者来说，维持良好的景观是大家共同追求的利益，景观利益应用法律来保护，破坏景观利益的行为应视为违法行为。”在此之后，日本最高法院正式提出了“景观利益

应用法律来保护”的概念，2003年，日本国土交通省发布了《建设美好国家政策大纲》[8]，由此建设良好的景观成为日本国政上的重要课题。随着国土交通省相关制度立法化的推进，日本于2004年正式颁布了《景观法》。

《景观法》是日本第一部景观综合性法律，它以法律的形式规定了日本景观建设的规制以及国家支援的方式。景观法基本法的部分定义了良好景观的相关概念：①对于建设美好国土和丰富的生活环境，良好的景观是不可缺少的。②它是日本国民共有的资产。③它与地方特色密切相关。④承担着旅游及地区交流间的重要角色。此外，基本法也明确了国家，地方公共团体以及住民的基本义务。并且规定了日本都道府县，政令市，中核市，或者知事及协议市町村可以组织景观行政团体。景观行政团体可以制定景观规划。景观规划应对区域及建筑物等形态意匠进行规定并且有公示及劝告的义务。此外，如果城市规划中设定了景观地区，则景观规划有设立认定制度及确认建筑的义务。景观规划还包含了对重要景观构筑物、树木、景观重要公共设施的维护、景观协议的签署、景观维护机构的管理等等相关事业。

2.3. 历史街道创成法

在日本《古都保存法》的颁布后，为了应对经济发展带来的快速城市化问题，日本各地掀起了保护历史街道的市民运动，一些先进的地方团体实施了地方性的保护措施。而由于维护管理费用过高等原因造成的历史建筑物的破坏、周围新建的与历史环境不相符的现代建筑所引发的历史风土破坏案例也时有发生。而当时已有的《古都保存法》的适用范围仅仅针对于被选定为对象的城市，《文化财保护法》所针对的却是各个文化财单体的保护，所以对于一般城市来说，历史街道的保护存在法律上的空白。

基于这种情况，日本社会资本整備省议会联合文化财行政机关，街道创成行政机关，提出了应将具有地方性文化传统的街道作为国家支持援助对象的观点。之后，以历史文化遗产的保存活用重建为中心的街道创成制度的构建听证会于2008年2月召开。在听证会上，将“历史风致”定义为了“反映地方性固有历史或传统的活动，举办活动的高价值历史建筑及其周边街道所形成的一体化的良好的街道景观环境”。同年，日本颁布了以丰富地方性文化和城市健康发展为目标的《历史街道创成法》。

历史街道创成法将“历史风致”定义为“反映地方性固有历史或传统的活动，举办活动的高价值历史建筑及其周边街道所形成的一体化的良好的街道景观环境”。历史街道创成法规定，为了更好的强化“历史风土”概念，市町村应制作当地的《历史风致维持提高计划》[9]，被日本主务大臣审批通过的规划地区会成为国家重点支援对象。此外，通过了《历史风致维持提高计划》的市町村还有指定历史致维形成构筑物、管理及申报改建建筑物的义务[6]。

3. 日本城市历史景观的保护及活用体系：以金泽为例

2010年2月金泽城下町的传统与文化被日本文化厅选定为重要文化景观。在此之前，日本选定的文化景观多数以农村山地景观为主，而金泽市则是继宇治市之后第二个被选定的包含城市部分文化景观的城市，更为特殊的是，金泽的文化景观选定区域还包含了金泽城周围的市中心地区。由于市中心存在各个时代的不同风格的建筑，明确金泽城市文化景观的价值与保护手法就显得尤为困难。

现在的金泽市区是从15世纪以御堂为中心，逐渐向外扩散发展而来的。到了17世纪中期，金泽的城市构成逐渐完善。从历史地图上可以看出，当时的路网与现在基本一致，城市水道也仍然沿用至今。到了日本藩政时期，由于藩主的政策奖励，金泽的漆工、金工、陶艺等的工艺水平逐渐提高，到现在仍然是金泽主要的产业之一[10]。同时，金泽城下町发展的各个阶段都在现代金泽城市构成中有所体现，且街道网、城市水道还可作为城市景观的重要要素与城下町酿成的传统文化生活及产业共同构成金泽的文化景观。

金泽市作为石川县的县都，城市的现代化给当地传统文化景观带来了许多影响，如何在此之中取得

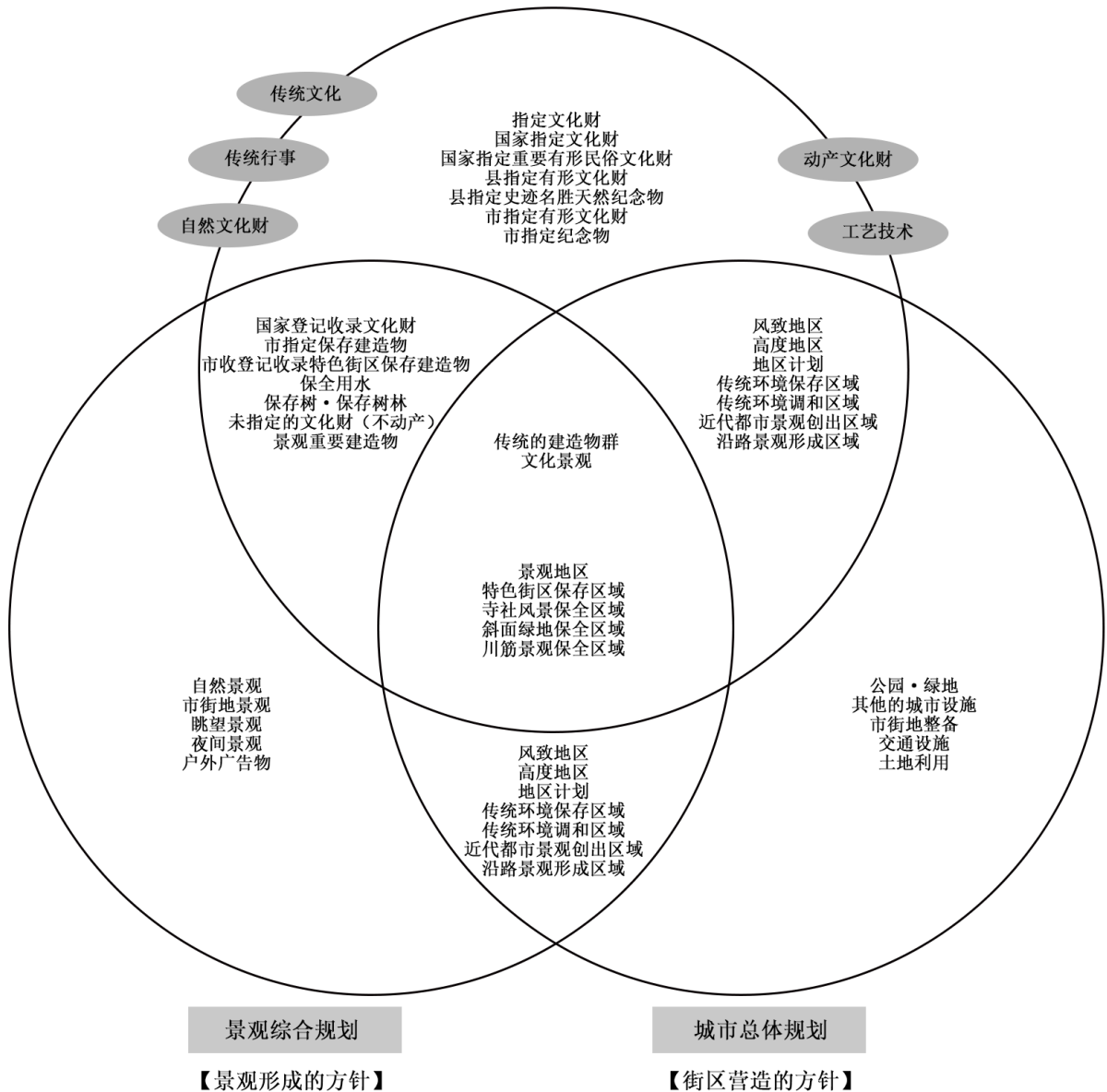


Figure 2. Diagram of Historic Urban Landscape system in Japan (Adapted from *Landscape and Historic Town Planning* [6])
图 2. 日本城市历史景观的保护与活用体系 (据《景观及街道创成》改编[6])

开发与保护的平衡就成为了难点。因此，金泽市重要文化景观规划委员会将其分为了三个课题，城市结构的继承、生活生产的继承与建筑的保存与活用。为了解决这些课题，委员会按照短期中期长期的时间表，一共制定了 68 个方案，希望通过软件硬件结合来达到城市文化景观的保护与活用的目的。

另一方面，金泽城市文化景观事业的推进不仅仅依靠景观行政手法，市民对文化景观的理解也是不可欠缺的。因此，金泽市将市民也作为一个重要因素，与事业者、景观行政各自扮演着不同的角色来推进文化景观事业。此外，金泽市政府也在积极改进体系。通过联合城市规划局、政策局、城市经济局、城市整备局共同开展了历史城市推进项目；城市整备局还与土木局的相关部门共同组成街道创成组。这些手段加强了政府各部门之间的合作，使其最终能够达成保护与活用的目标。日本景观的相关政策体系是以地方公共团体、住民以及从业者为主体，以构建良好的景观和保护历史资源为主要目标，并由国家对其进行一定的政策支援(如图 2)。

3.1. 城市结构的继承

金泽市的古城墙、水道网、街道网等都被沿用至今，有着浓厚的历史气息，而高层建筑会在一定程度上破坏城市的整体氛围感。对此，景观政策科与城市规划科等相关部门与专家学者及本地住民一起举行了一次意见交换会，会上达成了“高层建筑是导致景观不协调的重要因素”的共识。虽然基于现行日本景观法的景观条例及室外广告条例，开发被施加了诸多限制，但是对建筑高度的限制却不是很严格。因此，《金泽市文化景观的保护与活用》[11]规定，如果被选为重要文化景观的区域与传统环境保护区有重合、且重合区域处于《金泽市景观规划》[12]范围之内的话，就要对建筑高度有更严格的限制。

文化景观地区的开发往往比单纯的保护更加困难，对于开发建筑高度的限制，金泽市政府希望通过与本地居民的沟通来获得当地居民的理解。另一方面，除了金泽市之外，如京都市等日本也有许多对街道建筑物限高的城市，通过这种方式不但可以防止关于高层建筑引起的纷争，也可以提高每个建筑的质量，让开发“高层化”与保存“低层化”取得一定的平衡，让全体街区及城市的价值得到提高。

3.2. 生活生产的继承

由于日本少子高龄化问题导致传统工艺的继承者不足，与此同时，生活方式的改变使得人们对传统工艺的需求也在减少，金泽市的传统工艺行业逐渐萎缩。金泽市重要文化景观规划委员会对此也十分重视，其认为金泽从藩政世代开始流传至今的高超工艺技巧应被继承下去，而不应该只是简单的保存，而应发展出与现代人生活相符，同时继承了传统工艺精神的新工艺。针对这个问题，金泽市开展了金泽町家职人工房事业，聚集工匠们到一个街区，形成新的职人街区，这也推进了新工艺的发展。此外，金泽市也开设了金泽传统茶道等其他传统文化相关的教室，宣传普及金泽的传统文化与工艺。

3.3. 建筑的保存与活用

金泽市存在着各个不同时期的各色建筑，其中，町家作为保有数量较大的历史性建筑，承载着金泽市的记忆，同时也是城市文化景观的重要构成要素。对于金泽市内传统形式的木造建筑(除去寺院、神社、教会)，依据其传递继承金泽市历史、传统及文化的特征，则可将其定义为“金泽町家”，进而对其施行一定的保存与活用措施。2010年，金泽市开展了金泽町家再生活用事业，对町家的内外部改修提供补助。在2013年推行了《关于金泽町家的保全及活用条例》，对金泽町家的保全及活用的相关理念进行了确定，并对市政府、市民、町家所有者以及事业者等等的责任等基本事项进行了规定。2018年，金泽市开设了金泽町家信息馆，提供了体验泽町家空间的场所，介绍普及相关理念的场所；同时也对市民提供了关于町家的咨询窗口，并定期邀请专家及NPO法人等事业相关者进行交流。

4. 日本城市历史景观体系对中国的启示

中国的历史城市景观体系还在探索阶段，在国家层面，首先应该建立相关法律，做到有法可依，同时给予地方税收减免等方面的支援。但中国各地历史文化不同，城市肌理、街道形态也各不相同，法律并不能够涵盖对每个地区的具体规划设计，所以在落实到具体地方时，应在公众参与的前提下，由地方政府主导制定城市历史景观保护和活用的整体规划。无论是哪一个城市，它都有自己独特的地域文化，也都有着以地域文化为基础创生的独特景观。城市历史景观的保护并不是简单的保存历史建筑等物质遗产，所以在制定整体规划时，应充分挖掘地域历史景观背后的价值，找到本地居民世代代生产生活继承的独特文化内涵，并以此为基础做出规划设计。最后，对本地居民进行相关知识的普及行动也是不可欠缺的，城市历史景观本身就包含了居民的生产与生活。只有让本地居民理解自己的文化，激发对本地发自豪感，让其发自内心的保护本地的城市历史景观，才能真正传承本地文化。

参考文献

- [1] UNESCO World Heritage Centre. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. <https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>
- [2] UNESCO (2011) UNESCO: Recommendation on the Historic Urban Landscape. <https://whc.unesco.org/en/hul/>
- [3] 五十嵐敬喜, 野口和雄, 萩原淳司. 都市計画法改正[M]. 第一法規, 2009.
- [4] 国土交通省. 歴史まちづくり: 古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法(古都保存法). https://www.mlit.go.jp/toshi/rekimachi/toshi_history_tk_000006.html
- [5] 日本法律第二百四十四号(昭二五・五・三〇)文化財保護法. https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/00719500530214.htm
- [6] 国土交通省. 景観及び歴史まちづくり. 2018.
- [7] 国土交通省. 景観: 景観まちづくり主な施策景観法. <https://www.mlit.go.jp/toshi/keikanhou.html>
- [8] 国土交通省. 美しい国づくり政策大綱. https://www.mlit.go.jp/keikan/taiko_text/taikou.html
- [9] 国土交通省. 歴史的風致維持向上計画. <https://www.mlit.go.jp/crd/rekimachi/nintei/nintei.html>
- [10] Minyoung, J., Sung-Hyun, P. and Myeong-Hun, L. (2017) Conservation Management of Historical Assets through Community Involvement—A Case Study of Kanazawa Machiya in Japan. *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, **16**, 53-60. <https://doi.org/10.3130/jaabe.16.53>
- [11] 金沢市歴史都市推進課, 金沢の文化的景観 城下町の伝統と文化. <https://www4.city.kanazawa.lg.jp/soshikikarasagasu/rekishitoshisuishinka/gyomuannai/1/6908.html>
- [12] 金沢市都市計画課, 都市計画区域. <https://www4.city.kanazawa.lg.jp/soshikikarasagasu/toshikeikakuka/gyomuannai/1/1/2/totiriyo/4575.htm>