

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 臺灣・日本・朝鮮・關東州都市計畫法令之比較研究－1936年「台灣都市計畫令」的特徵

Study on Comparison of the Town Planning and Zoning Act among Taiwan, Japan, Korea, Kuan-tung-chou-The Feature of "The Town Planning and Zoning Oedinance of Taiwan" in 1936

doi:10.6154/JBP.1996.8.007

建築與城鄉研究學報, (8), 1996

Journal of Building and Planning, (8), 1996

作者/Author：黃蘭翔(Lan-Shiang Huang)

頁數/Page：87-97

出版日期/Publication Date：1996/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.1996.8.007>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



臺灣・日本・朝鮮・關東州都市計畫

法令之比較研究

——1936年「台灣都市計畫令」的特徵——

黃蘭翔*

STUDY ON COMPARISON OF THE TOWN PLANNING AND ZONING ACT AMONG TAIWAN, JAPAN, KOREA, KUAN-TUNG-CHOU

The Feature of "The Town Planning and Zoning Ordinance of Taiwan" in 1936

by

Lan-Shiang Huang*

摘 要

本論文將日據時期施行於台灣的『台灣都市計畫令』，與在當時同樣是日本殖民地的朝鮮、關東州所施行的『朝鮮市街地計畫令』、『關東州州計畫令』，以及日本國內的『都市計畫法』等作逐條的比較，試圖找出『台灣都市計畫令』之法令特徵。以結果而言，得到下列的結論。從稅收、都市計畫事業、既成道路的認定、指定俱偏見性的特別地區、區劃整理的實施者之認定等等的層面看來，與其他的類似法令比較起來都要嚴格得多。日本國內之都市計畫委員會可協議決定都市計畫、都市計畫事業以及每年度應該執行的都市計畫事業，但台灣的都市計畫委員會卻單純只是純粹的諮詢機關。類似日本的土地徵收使用委員會的組織之權限與機能，在台灣則全由台灣總督一手所承覽。而『台灣都市計畫令』是台灣多次實施市區改正之後才被制定的法令，在該計畫令制定之前，台灣總督或日本人地方官僚任意地，若認為台灣都市有「必要」施行市區改正，就去執行市區改正，頂多頒布了一些片斷式的規則條文，從計畫令與市區改正實施之時間先後，可知該計畫令與當時的市區改正並無直接的關係。

關鍵詞：都市史，殖民地都市，都市計畫法，市區改正，特定地區(分離居住)

ABSTRACT

It is often said that the town planning and zoning ordinance of Taiwan was advanced even to be comparable with Japan's before World War II. Making a comparative study among Japan, Korea, Taiwan and Kwantung Leased Territory, following results were obtained. First, the advanced, modernized ordinance of Taiwan had nothing to do with town planning undertaking, which had been finished nearly before promulgation. Second, from the viewpoint of the urban planning taxes, decisive power, sanction of built-up road, distinction of specifying zoning, that ordinance was considered inferior to even Korea's, also under the colonial ordinance of Japan.

Keywords: urban history, colonial city, urban planning act, street improvement, habitat isolation

收稿日期：民國83年3月。 通過日期：民國83年9月。

*中央研究院台灣史研究所籌備處助研究員

Assistant Researcher, Institute of Taiwan History Preparatory Office Academia Sinica.

壹、問題意識

第二次世界大戰以前，宗主國對被殖民國家導入了俱「近代性」的都市計畫制度之系統，到了戰後則流行著導因於戰前都市設施的興建與都市計畫法令的施行，加速了被殖民都市近代化的腳步。但是，即使以「都市近代化」之觀點來看，這種說法還存有許多盲點，等待探究清楚。

日本的石田賴房先生對日本在舊殖民地都市所施行的都市計畫，提出了3個觀點。即(一)將都市計畫作為殖民地經營或是支配占領地的手段。(二)殖民地施行的都市計畫具有近代都市計畫理論與技術的典型性格。(三)於制度方面，制定了比「內地」(日本國內)還要進步的都市計畫內容*1。最近在日本國內，開始展開對日本舊殖民地都市計畫的研究並已有相當的成果*2。但是是不可否認的，那些論文都偏向石田氏所言的第(二)或第(三)觀點。反過來看，若是舊被殖民國家的都市計畫制度比原先宗主國所施行的還要來得進步的話，為什麼舊被殖民國家一直到了戰後還是未能有效地解決，都市的交通阻塞、住宅環境惡劣與住宅數量的不足、環境不衛生、社會秩序混亂等等的問題，而在宗主國卻對這些問題已有某種程度的解決？

舊被殖民國家在被殖民時期，所施行的都市計畫應該對當地的「都市近代化」有幫上忙才是。但是，對當時所施行的都市計畫法令之價值觀、所興建的都市設施之社會背景、執行都市計畫之體系沒有認識清楚以前，不用說要解決戰後存在的種種問題，就是連理解問題都恐怕有困難。如今，舊被殖民國家也開始研究殖民時期的都市計畫，但是，絕大多數都偏向石田先生所言的第(一)觀點。而且在這些研究之中有不少是屬於缺乏實證性之論文。本論文以解開日據時期都市計畫法令之觀點，及當時日本整體都市計畫體系之問題意識，想對『台灣都市計畫令』之特徵，提出筆者的看法。

貳、本文的分析資料與論述方法

在探討日據時期台灣的都市計畫時，想要追蹤其具體的過程，限於當時的計畫並不完整，其報告書、市區改正圖等書面資料也過於粗糙，所以檢討起來並非易事。筆者認為從法令的分析，雖非精確，但可某種程度理解日據時期都市計畫官僚的想法與過程。所以將本文的中心焦點置在『台灣都市計畫令』的特徵上面來探討。

在此意義上，進行對當時統治台灣的日本、以及同受日本支配的朝鮮、關東州*3相關法令的分析是當然的工作。由於與都市計畫有關但不直接的法令條文實在太多，所以一時之間無法對戰前的台灣、日本、朝鮮、關東州都

市計畫法令作周全性地比較研究，這部分留給今後的後續性研究。本文作為比較研究之第一步，先對1930年代，施行在臺灣、日本、朝鮮、關東州各地，與都市計畫有直接關係的法令，將『台灣都市計畫令』、日本的『都市計畫法』、『朝鮮市街地計畫令』、『關東州州計畫令』條文作逐條式的比較。與本文有關之主要資料有如下列。

一、日本國內

1.『都市計畫法』共33條。(下文略稱『日本計畫法』)

大正8(1919)年法律第36號公布實施，筆者所用的條文是後來經過大正12年、大正15年、昭和6年二次、昭和8年、昭和9年共六次之改正者。

『日本計畫法』雖然只有33條，但對都市計畫之大體都有一定的規定。其中的規定再衍生出『都市計畫法施行令』、『都市計畫委員會官制』、『市及都市計畫法適用町村』、『受益者負擔之內務省令』、『土地區畫整理之施行』、『街路構造令』等等。

與『日本計畫法』平行者還有為計畫擁有特別機能之都市的『特別都市計畫法』、對建築機能、結構等等之管制的『市街地建築物法』、規定都市計畫之區畫整理*4之『耕地整理法』、為公共施設等用地之取得的『土地收用法』、『地租法』。

2.『都市計畫法施行令』共30條。

大正8年勅令第482號公布實施，筆者所用的條文是後來經過大正10年、昭和4年、昭和6年、昭和8年四次修改者。

3.『市街地建築物法』共26條。

大正8年法律第37號，筆者所用的條文是後來經過昭和9年修改者。

『市街地建築法』與『日本計畫法』是並行的法律。同樣地它雖只有26條，但是衍生出有『市街地建築法施行令』、『市街地建築法施行規則』等等數量龐大的法令條文。

4.『土地收用法』共88條。

明治33(1900)年法律第29號公布實施，筆者所用的條文是後來經過大正3年、昭和2年、昭和6年三次的修改者。

『土地收用法』由10個章及付則所組成。第1章為總則、第2章為事業之準備、第3章為事業之認定、第4章為收用之手續、第5章為收用委員會、第6章為損失之補償、第7章為收用之效果、第8章為費用之負擔、第9章為監督、強制及罰則、第10章為訴願及訴訟、及付則。

5.『土地收用法施行令』共18條。

明治33年勅令第99號公布實施，筆者所用的條文是後來經過昭和2年改正者。

6.『耕地整理法』共98條。

明治42(1909)年法律第30號公布實施，筆者所用的條文是後來經過明治42年、大正3年、大正8年、昭和6年三次總共六次修改者。

從『耕地整理法』還衍生出來了『耕地整理法施行規則』(76條)等等之條文。『耕地整理法』由4個章及付則所組成。第1章為總則、第2章為耕地整理組合、第2章第1款為總則、第2款為組合之設立與解散、第3款為組合之會議、第4款為組合之管理、組合之財務、第2章之二為耕地整理組合聯合會、第3章為監督、第4章為罰則、及付則(有19條)。

二、台灣

1.『台灣都市計畫令』共78條(下文略稱『台灣計畫令』)

筆者所用的條文為昭和11(1936)年律令第2號公布實施，經昭和12年修改者。

由3個章及付則所組成，第1章為總則、第2章為地域、地區之設定以及建築物之制限、第3章為土地之區畫整理及付則。

2.『台灣都市計畫令施行規則』共279條。

筆者所用的條文為昭和11(1936)年府令第109號公布實施，昭和12年修改者。

由3個章節及付則所組成。第1章為總則、第2章為地域及地區的設定及建築物等的限制、第2章第1節為通則、第2章第2節為地域及地區內建築等的限制、第2章第3節為建築物的基地、高度、及其基地內的空地、第2章第4節為建築物之結構設備、第2章第5節為工程之執行、第2章第6節為損害補償、第2章第7節為雜則、第3章為土地之區畫整理、第3章第1節為一人的施行及共同的施行、第3章第2節為行政廳的施行、第3章第3節為整理施行地之地租、第3章第4節為換地處分、第3章第5節為損害補償。

3.『台灣土地收用規則』共21條。

筆者所用的條文為明治34(1901)年律令第3號公布實施者，經明治34、大正2年二次修改者。

由『土地收用規則』演生出『台灣土地收用規則施行規則』等的法令。

4.『台灣土地收用規則施行規則』共23條。

筆者所用的條文為明治34(1901)年台灣總督府令第43號公布實施者，經明治34年、昭和11年二次修改者。

三、朝鮮

1.『朝鮮市街地計畫令』共50條(下文略稱『朝鮮計畫令』)

筆者所用的條文為昭和9年(1934)年制令第18號公布實施者。

由3個章及付則所組成。即第1章為總則、第2章為地

域及地區之指定及建築物之限制、第3章為區畫整理及付則。『朝鮮計畫令』演生出『朝鮮市街地計畫令施行規則』。

2.『朝鮮市街地計畫令施行規則』共42條

由第1章的總則、第2章的土地區畫整理及付則所組成。

3.『土地收用令』共29條。

筆者所用的條文為明治44(1911)年制令第3號公布實施，經大正7年、大正15年二次修改者。

4.『朝鮮土地改良令』共55條。

筆者所用的條文為昭和2(1927)年制令第16號公布實施，經昭和4年修改者。

四、關東州

1.『關東州計畫令』共55條(下文略稱『關東計畫令』)

筆者所用的條文為昭和12年(1934)年關東州局令第110號公布實施者。第1章為總則、第2章為土地之利用開發之統制、第3章為土地整理和付則。

從各個法令的內容來看，雖然有精簡，但是日本的『都市計畫法』+『都市計畫法施行令』+『市街地建築物法』+『耕地整理法』相當於台灣的『台灣都市計畫令』+『台灣都市計畫令施行規則』，或相當於『朝鮮市街地計畫令』+『朝鮮市街地計畫令施行規則』+『朝鮮土地改良令』，又日本的『土地收用法』+『土地收用法施行令』則相當於台灣的『土地收用規則』，或是相當於朝鮮的『土地收用令』。而『耕地整理法』則相當於朝鮮的『朝鮮土地改良令』，兩者本來並非專為對都市計畫所制定的法令，但卻被引用來作為區畫整理之法令。朝鮮之『土地改良法』雖然是以農地改良為主的法令，但是其規定亦可用於都市區域內。台灣則將這一部分直接編入『台灣計畫令』第3章的土地之區畫整理及『台灣都市計畫令施行規則』第3章的土地之區畫整理中。另外，『關東州計畫令』則在台灣、日本、朝鮮、關東州的法令當中，最為簡略的法令條文。

在本文論述方法上，為避免先入為主的觀念影響論述的公正性，及立於反對抽象性辯證之立場，本文不願意以既有的被殖民地都市研究之理論，去分析討論日據時期台灣的都市計畫之相關法令。嚴格地以實證的方法進行對第一手資料的分析，若筆者無法找到立證的資料之部分，筆者就全部割愛去除在本論文之外。

本文以台灣的『台灣計畫令』、『台灣都市計畫令施行規則』、日本的『日本計畫法』、『都市計畫法施行規則』、朝鮮的『朝鮮計畫令』、『朝鮮市街地計畫令施行規則』、關東州的『關東計畫令』四組的資料作逐條式的比較。並以『台灣計畫令』為主軸找出與其他的法令條文

不同之點，若有相同的部分就不再特別提及。若四組法令條文的不同點中有言及其他的法令(例如『耕地整理法』)時，才從其他的法令條文(例如『耕地整理法』)中探討其意義。列出各個條文中的相異點後，按法令之目的、有關都市計畫之區域・都市計畫內容・都市計畫事業之決定、稅收之可能性、地域・地區的指定、都市計畫事業之內容、計畫道路的規定、土地區畫整理之施行者、徵收使用審查會等項目討論之。最後將各個項目的比較結果集約於最後，作為本文之結論。

參、與戰前的台灣市區改正無關的『台灣都市計畫令』

過去從事台灣都市計畫史研究的學者非常重視『台灣計畫令』，認為它不但影響了戰後的台灣都市計畫，也深與戰前的市區改正有密不可分的關係。本文暫不討論戰後台灣的都市計畫之法令，就戰前部分而言，它並不如我們所想像的那麼俱有直接而密切的關係。

確實舊日本殖民政府於1895年到1936年之間，在台灣實施了不少市區改正的事業，也頒布了一些建築規則之類的法令。如表-1所示，台灣絕大多數的市區改正都是在昭和11年『台灣計畫令』制定以前就被施行的。而在1930年代以前的市區改正事業，純粹取決於當地舊殖民官僚之任意性的決定。換句話說官僚們認為有「必要」，他們就決定興建主要的連絡道路、或公官廳署建築、鐵路等等的施設。筆者曾針對台北、台南、新竹都市作過市區改正過程的詳細追蹤，關於舊殖民官僚任意決定市區改正之執行與其內容這一點已在多處論文過了，希望讀者能參考那些文章^{*5}，在此因為行文的因素，不想再重複。

另外一個問題是昭和11年以前的法令。同樣的如表-1所示，明治33(1900)年以前，所施行的市區改正之法令有『台灣建築暫時管理規則』(日文原名『台灣建築部假規則』)(條文的內容逸失不明)、『排水道管理規則』(日文原名『下水規則』)、『公共使用或官用之目的，市區計畫之豫定，公告地域內，土地建造物管理規則』(日文原名『市區計畫上公用又は官用の目的に供する為豫暫定告示したる地域に於ける土地建物に關する件』)等。明治33年以後的都市計畫相關法令有『台灣住宅・一般建築管理規則』(日文原名『台灣家屋建築規則』)，明治40年以後有『台灣住宅・一般建築管理規則施行細則』(日文原名『台灣家屋建築規則施行細則』)。而到底這些法令條文中含不含有『台灣計畫令』中的部分理念？答案是肯定的。其中最明顯的就是「亭仔腳」的設置。如此一來，似乎就不能說『台灣計畫令』與昭和11年以前的市區改正無

關了。但前者各法令條文都非常簡單，有些甚至只有101個日文字的聲明文式的規則^{*6}。『台灣都市計畫令』(78條)、『台灣都市計畫令施行規則』(279條)俱有西方近代都市計畫之理念與手法。昭和11年以前，類似以總督府的府令只頒布一些零零星星的項目，前後兩者是完全處在不同層次時間空間裡的東西，實在不可以相提並論。

在台灣真正開始考慮都市計畫的目標是在1930年代以後，日本從事「大東亞共榮圈」建設的時候才逐漸明朗化^{*7}。在30年代以前台灣的市區改正，幾乎都是在無目標的狀態下所被推行的。只要地方的長官認為有「必要」的話，就實行之。在日據之下，所施行的建設事業也只有下列零零星星的幾個項目。即排水道的敷設、拓寬或新建道路、公園的設立、官廳官舍的建築等等而已。

肆、『台灣都市計畫令』的特徵

日本國內，於明治21(1888)年施行『東京市區改正條例』，而規定近代性的都市計畫手法之『都市計畫法』『市街地建築物法』則是在大正8(1919)年就公布實施。相對的，當時處在「外地」地位的朝鮮、台灣、關東州要所實施之類似性的法令，則要等到昭和10年前後才有可能。『朝鮮市街地計畫令』、『台灣都市計畫令』、『關東州計畫令』，分別於昭和9(1934)年6月、昭和11(1936)年8月27日、昭和13(1938)年2月19日公布。隨著『台灣計畫令』『朝鮮計畫令』『關東計畫令』等法令的公布，於日本的國內雜誌也分別論述了其個別的特徵^{*8}，但是囿於當時的價值觀，和欠缺相互比較的觀點，不得不說那些文章的論點遺漏了相當多的相互比較而凸顯之特殊性。下面就按法令之目的、有關都市計畫之區域・都市計畫內容・都市計畫事業之決定、稅收之可能性、地域・地區的指定、都市計畫事業之內容、計畫道路的規定、土地區畫整理之施行者、徵收使用審查會的項目，就第二節所提的資料作逐條式的閱讀比較。(下列之引用文原為日本文，筆者把它翻譯成中文，底線為筆者所加。

一、法令之目的

台灣與朝鮮的法令規定大致相同。『台灣計畫令』第1條，明文寫著

稱為都市計畫者，為了市街地的創設或是改良，所需要的交通、衛生、保安、經濟等重要設施，於市或主務大臣所指定之町村區域內・區域外所實施者^{*9}。

於關東計畫令第1條則寫著

稱為州計畫者，為關東州的市街地形成、農耕地的創設或改良，或是為了其他土地使用的開發所必需的重要設施之計畫。

表-1 日據時期台灣都市計畫法令與市區計畫等之年表

年代(年月日)	都市計畫法令與市區改正或是擴大計畫
M 28(1895).11.18	『台灣建築部規則』之公布
M 32(1899).04.	『下水規則』之公布
M 32(1899).11.	『公共使用或官用目的，市區計畫之豫定，公告地域內，土地建物管理規則』之公布
M 33(1900).01.06	台中之市區計畫的發表
M 33(1900).08	『台灣家屋規則』之公布
M 33(1900).08.23	台北城內之市區計畫的決定
M 38(1905).05.09	新竹之市區計畫的決定
M 38(1905).10.07	台北全域之市區計畫的決定
M 39(1906).03.	彰化之市區計畫的決定
M 39(1906).04.29	嘉義之市區計畫的決定
M 40(1907).07	『台灣家屋建築規則施行細則』之公布
M 40(1907).08.05	基級之市區計畫的決定
M 41(1908).05.01	高雄之市區計畫的決定
M 43(1910).02.19	花蓮港之市區計畫的決定
M 44(1911).07.23	台南之市區計畫的決定
M 44(1911).08	台中之市區擴大計畫的決定
M 45(1912)*	高雄之擴大計畫；壽山、北斗、南投、馬公、大溪之市區計畫的決定
T 2(1913).	『台灣家屋規則』之改正
T 2(1913).01.19	嘉義之市區擴大計畫的決定
T 2(1913).01.30	屏東之市區計畫的決定
T 2(1913)*	北港、台東之市區計畫的決定
T 3(1914)*	埔里之市區計畫的決定
T 5(1916)*	花蓮港之擴大計畫；朴子之市區計畫的決定
T 6(1917)*	竹山之市區計畫的決定
T 10(1921).02.13	高雄之市區擴張計畫的決定
T 10(1921)*	台南、嘉義、基隆、台中之擴大計畫；玉里之市區計畫的決定
T 11(1922)*	新港之市區計畫的決定
T 13(1924)*	斗六之市區計畫的決定
S 4(1929).05.25	台南之市區擴張計畫的決定
S 6(1931)*	麻豆之市區計畫的決定
S 7(1932).03.07	台北之市區擴張計畫的決定
S 7(1932)*	宜蘭之市區計畫的決定
S 9(1934).02.14	花蓮港之市區擴張計畫的決定
S 9(1934)*	羅東、大甲之市區計畫的決定
S 10(1935).01.11	台中之市區擴大計畫的決定
S 10(1935).07.01	因為新竹州與台中州發生地，該地區的19**街庄之市區計畫的決定
S 10(1935)*	鹿港、斗南、草山之市區計畫的決定
S 11(1936).08.02	高雄之市區擴張計畫的決定
S 11(1936)*	北港之擴大計畫；員林之市區計畫的決定
S 11(1936).08.27	『台灣都市計畫令』制定
S 12(1937)*	西螺、瑞芳、苑里、通霄、新營、鹽水、佳里、學甲之市區計畫的決定；屏東、基隆之擴大計畫的決定
S 13(1938)*	旗山、板橋、中、岡山、鳳山之市區計畫；新竹、彰化、竹東、台東、高雄、花蓮之擴大計畫的決定
S 14(1939)*	台中港附近之計畫的決定
S 16(1941)*	桃園、東勢、虎尾、東港之市區計畫的決定
S 17(1942)*	蘇澳、水裡之市區計畫的決定
S 18(1943)*	白川、善化、草屯之市區計畫的決定

*：根據『日據時期台灣都市計畫範型之研究』所得。

**：根據『日據時期台灣都市計畫範型之研究』的話是20街庄而非19街庄。

資料來源：早川透：「台灣に於ける都市計畫の過去及將來」

而『日本計畫法』則寫著
稱為都市計畫者，為了維持永久的公共安寧、增進福祉所施行的重要設施之計畫，由市政府或主務大臣所指定的町村區域內，或是於區域外施行的計畫。

也就是說『日本計畫法』制定的目的，最終是要形成理想的生活空間；而其他三者的目的則極為短視，單單只為了市街地、農地的創設或改良而已。

二、有關都市計畫之區域、都市計畫內容、都市計畫事業之決定

日本的情形，於『日本計畫法』第2條寫著

都市計畫區域、市政府或前條的町村的區域，由主務大臣決定之。

主務大臣認為有必要時，聽取關係市町村及都市計畫委員會之意見，不拘於前項之區域，也得決定都市計畫區域。

第3條寫著

都市計畫、都市計畫事業以及每年應該施行的都市計畫事業，都經由都市計畫委員會的協議，由主務大臣決定後，得到內閣首相的承認。

台灣的情形，其『台灣計畫令』第2條寫著

有關都市計畫區域和都市計畫事項，聽取台灣都市計畫委員會之意見，台灣總督決定之。

台灣總督若認為，因災害或其他特別的狀況，而有特別的需要的話，得不拘前項的規定，逕行決定都市計畫區域或都市計畫。都市計畫區域或是都市計畫之變更較為輕易的部分也一樣。

台灣總督在決定前兩項時必需告示都市計畫區域及都市計畫之要領。

第4條寫著

都市計畫事業由台灣總督決定，各行政廳施行之。

朝鮮的情形，『朝鮮計畫令』第2條寫著

有關市街地計畫區域及市街地計畫，朝鮮總督聽取該府會、邑會或面協議會之意見後，由朝鮮總督決定之。

第3條寫著

市街地計畫事業由朝鮮總督決定，各行政廳執行之。

關東州的情形，『關東計畫令』第2條寫著

州計畫及州計畫事業之決定由滿州駐劄全權大使為之，其變更及廢止亦同。

台灣的都市計畫區域、都市計畫內容、都市計畫事業等的決定權都握在台灣總督手中。日本的都市計畫委員會在都市計畫區域的決定上是諮詢機關以外，都市計畫、都市計畫事業以及每年度應該執行的都市計畫事業該委員會則是協議決定之機關。而台灣都市計畫委員會青一色只是諮詢機關。

將朝鮮、關東州與台灣作一比較的話，可知所規定者大致一樣，只是台灣的諮詢機關是台灣都市計畫委員會，而朝鮮的諮詢機關是府會、邑會、或者是面協議會，關東州的諮詢機關是關東州計畫協議會。台灣的都市計畫區域、都市計畫內容、都市計畫事業等的決定權都握在台灣總督手中，而朝鮮是在朝鮮總督、關東州則是在滿州駐劄全權大使手中。

三、稅收之可能性

不管是在台灣、在朝鮮、在關東州或是在日本，其實施都市計畫所需的負擔金，都是由事業的執行者之國庫、公共團體、一般之施行者去負擔之。而於台灣或是日本則特別可以使用稅收的方法，籌備公共團體負擔金。日本的情形，『日本計畫法』第8條寫著

公共團體為了籌備第4條或是第6條*10的費用得課徵左列的特別稅……

- 1.地租百分比：地租之百分九以內
- 2.營業收益稅百分比：營業收益稅百分之二十二以內
- 3.營業稅、雜種稅或房屋稅：各府縣稅十分之四
- 4.特別地稅：租賃價格千分之三、四以內
- 5.其他的勒令規定

台灣的情形，『台灣計畫令』第6條寫著

公共團體為了籌備前條*11的費用，得依照台灣總督之規定，得課徵都市計畫稅。

『台灣計畫令』的公布時間在『朝鮮計畫令』與『關東計畫令』公布之間，也就是昭和11(1936)年，為什麼只有『台灣計畫令』中設有稅收的方法？這點值得作後續的研究。

四、地域・地區的指定

在日本，『日本計畫令』第10條中寫著

於都市計畫區域內，根據市街地建築物法，地域，地區之指定、變更或廢止時，以都市計畫之設施為之。

於都市計畫區域內，根據市街地建築物法，地域及地區外，根據土地之狀況，為維持風致或風紀，認為有必要，得特別指定地區。

『市街地建築物法』第1條寫著

主務大臣在可適用本法之區域內得指定住宅地域、商業地域、或工業地域。

第4條寫著

工場、倉庫或其他的建築，規模大或在用途上有危害衛生及保安之疑慮者，非工業地域內不得興建之。

主務大臣若認為前項之建築之用途明顯地有危害衛生及保安之疑慮者，在工業地域內得指定特別地區。

第13條寫著

主務大臣認為在火災預防上有必要，得指定防火地區，規定地區內必要的防火設備或建築之防火結構。

第15條寫著

主務大臣得指定美觀地區，規定地區內必要的建築物之結構或基地內對美觀上必要的措施。

由上面的引用文獻可知日本可以指定住宅地域、商業地域、工業地域並在前三者之外指定風致地區、風紀地區。而在工業地域內可指定特別地區。另外也可指定防火地區及美觀地區。

朝鮮的『朝鮮計畫令』的第15條寫著

朝鮮總督得在市街地計畫區域內指定住宅地域、商業地域及工業地域。

第18條寫著

工場、倉庫或其他的建築、規模大或在用途上有危害衛生及保安之疑慮者，非工業地域內不得興建之。

朝鮮總督若認為前項之建築之用途明顯地有危害衛生及保安之疑慮者，在工業地域內得指定特別地區。

又分別在第21條、第22條、第23條、第24條中規定，朝鮮總督得在市街地計畫區域內指定風致地區、美觀地區、防火地區、風紀地區等的規定。由上面所引用的條文中，可知在指定地域或地區或特別地區上，朝鮮與日本的情形大致相同。

至於台灣的情形，則於『台灣計畫令』第18條寫著

台灣總督於都市計畫區域內，得以都市計畫之設施設定左列之地域或地區

- 1.住宅地域、商業地域、或工業地域
- 2.風致地區、美觀地區、防火地區、風紀地區

台灣總督認為在衛生、保安、經濟等上有特別之必要時，於前項第1.號之各地域中，得以都市計畫設施設定特別地區。

由這個記載可知台灣除了與朝鮮、日本之規定相同之外，可在住宅地區內設定特別住宅地區、在商業地區內也可以設置特別商業地區。

關東州的情形，於『關東計畫令』，於第17條中規定了

大使為統制土地之用途，得設定住宅地域、商業地域、工業地域、農業地域

於第18條規定了

大使認為在衛生、保安、經濟等上有特別之必要時，於前條之各地域中，得以設定特別地區。

另外，在第19條中規定了可設置景觀地區。可知關東州的地域指定中，比台灣、朝鮮、日本等地多了農業地域的項目；至於地區的指定，少了風致地區、防火地區、風紀地區；景觀地區應該就等於其他各地的美觀地區；在特別地區方面與台灣相同有特別住宅地區和特別商業地區，

也多了農業特別地區。

在此要特別指出的是，同是清朝領土的台灣與關東州中特有的住宅特別地區與商業特別地區之設定。據早川透氏的看法，特別地區的指定可以強化各個地區的機能特質，例如：有可能指定風致住宅地區、種族別的住宅區、繁華的小零售商店、倉庫地帶的限制管理、埠頭地區之設置等等^{*12}。當時的日本殖民地官僚雖然甚為讚許這項的規定，都稱這是因為『台灣計畫令』與『關東計畫令』制定之時間都比『朝鮮計畫令』與日本的『日本計畫法』要來得遲，所以內容也較進步。但是，從另一觀點來看，它是對清朝人民的偏見都市計劃政策之一種。也就是說在西方殖民地都市中經常可看到，也備受批評的住宅隔離主義之產物。

五、都市計畫事業之內容

對於可以限制土地・建造物的使用或徵收土地之都市計畫事業種類之項目。

台灣的情形，在『台灣都市計畫施行規則』第9條舉出了鐵道、軌道、運河、飛行機、水道、下水道、土地區畫整理、運動場、神社、公官署、學校、醫院、一個社區的住宅經營、市場、屠宰場、墓地、火葬場、塵芥及污物處理場、貯水池及防風防火防水防砂防潮等等的設施。

另一方面，朝鮮的情形，在『朝鮮市街地計畫令施行規則』第1條所列之項目大致與『台灣都市計畫施行規則』第9條中所列者相同，但少了神社、公官署、學校、醫院等項，而另外加上了道路、廣場、河川、港灣、公園等項目。

日本的情形，在『都市計畫法施行令』第21條中所列的項目與朝鮮相同，但比起台灣仍然少了神社、公官署、學校、醫院等項之外，也少了貯水池及防風防火防水防砂防潮等的設施。

關東州的情形，在『關東計畫令』第10條的相關規定有可以限制土地・建造物的使用或徵收土地之都市計畫事業種類最為簡單，其單純地只提起了道路、廣場、河川、港灣、公園等的大項目，並不對細節加以列舉。

在此要特別指出的是，只有台灣的情形列有神社、公官署、學校、醫院等項。可以認為特別增強神社的創建以達同化(皇民化)台灣人為日本人，以華麗的公官署建築以統治、威喝台灣人，對台灣人從事日本語・衛生等的知識教育，改善「不健康」、「不衛生」的台灣環境等等特殊的政策使然^{*13}。

六、計畫道路的規定

日本的『市街地建築物法』第26條規定了

根據本法所稱的道路是指寬度在9尺(約2.7米)以上之

道路而言的。道路的新設或是計畫變更乃依勒令的規定。稱這個計畫道路為道路。

朝鮮的情形，於『朝鮮計畫令』第37條規定了

本章所稱的道路是指寬度在4米以上，或雖然未滿4米，但是經由行政官廳所認定之道路而言。道路的新設或是計畫變更乃依行政官廳公告計畫的規定。稱這個計畫道路為道路。

關東州則沒有相關的法令規定。

另外一方面，在台灣，下文有關的『台灣計畫令』第2條請參考前述。另外在第41條規定了

本章所稱之道路是指按第2條第3項、第49條第5項或是第53條第2項所規定，已告示的道路以及道路豫定地而言的。

第49條中寫著

欲施行土地所有者土地區畫整理時，必需製作設計書，並添附土地所有權外之登記權的所有者之同意書，若是數人共同施行時，尚需製作規約書，必需獲得台灣總督的認可。若無法得到同意書時，必需添附記載有原因書面資料。

欲變更設計書、規約或是土地區畫整理施行地區，變更一個人施行的土地區畫整理施行地區為數人共同施行，或者是事業的停止、廢止時，必需決定必要的事項，並獲得台灣總督的認可。

台灣總督給與第一項或是第二項之認可時，必需告示其主旨及設計書之要領。

第53條寫著

根據前三條之規定，命令土地區畫整理施行之行政廳，必需附上其設計書及土地區畫整理施行規程，以得到台灣總督的認可。

台灣總督給與前項的認可時，必需告示其主旨和設計書之要領。

在日本不管是否是既成道路也好或是新設之道路也好或是變更後的道路也好，只要在約2.7米上的道路都是計畫道路，得以保留下來。朝鮮的規定與日本大致相同，但道路的幅度提高到4米以上。但有一但書，就是能得到行政官廳的認定，則即使是更窄小的道路也可被指定為計畫道路而得以保留。

唯獨台灣，由『台灣計畫令』第41條所規定者為，由第2條、第49條、第53條中經台灣總督所告示的都市計畫。都市計畫區域或土地區畫整理等等之計畫道路才算是計畫道路。從日據時期所留下來的市區改正圖可以知道台灣的計畫道路全都寬，可見台灣傳統市街中的既成道路是不被承認的，並由市區改正之過程而慘遭快速的拆除建築拓寬道路，使得台灣傳統都市風格為之一變。也就是說，在台灣除了計畫道路之外，排除既有道路(非指定、非計

畫之道路)，這與日本、朝鮮比較起來，『台灣計畫令』的規定是最為嚴格的規定。

七、土地區畫整理之施行者

日本的『日本計畫法』第12條寫著

都市計畫區域內的土地，作為住宅地以增進其使用的目的時，得以施行土地之區畫整理。

有關於前項之土地區畫整理除了本法別處有規定之外，準用『耕地整理法』

而『耕地整理法』的第2之2條中寫著

擁有已登記之土地地上權、永久佃租權、土地借貸權者，或者『國有財產法』第21條所規定：得到土地所有者及借賃人之同意，豫定從事事業者，可以根據第3條之規定得成為區畫整理施行者或是耕地整理組合的組員。

有關朝鮮區畫整理之法令，『朝鮮計畫令』第43條中寫著

市街地計畫區域內的土地得施行土地區畫整理。

有關前項的土地區畫整理，除本章別處有規定以外，準用『朝鮮土地改良令』施行之。

『朝鮮土地改良令』之第2條寫著

由本令所稱之土地改良施行者，乃指得到第7條之認可者及以土地改良為目的之水利組合。

第7條寫著

土地所有者欲施行土地改良時，製作事業計畫書，取得關係人的同意，若是數人共同施行情形時，還要製作規約，應得到朝鮮總督府的認可。但若得不到關係人的同意時，添附其原因的書面資料。

朝鮮的情形是，若能得到要實施土地改良之土地所有權、有登記的權力關係者之同意後的人就是其事業者。但是若得不到關係者的同意時，並不意味著就完全不能實施改良事業。若添附得不到同意之理由，以書面的方式向朝鮮總督提出，其實行與否則完全由朝鮮總督作全權處理。

關東州的情形，『關東計畫令』第29條明文寫著

按第6條第3項之規定，個人不適用於土地整理。

關東州的情形與其他三地方比較之下，算是較特殊的情形。

台灣之『台灣計畫令』第47條寫著

土地區畫整理除了本章中別的段落所規定者以外，只有土地所有者才可實行之。

另外在第58條規定了上文所指的所有者：

- 1.永久借地權者。
- 2.『國有財產法』第21條所規定的接到財產的販賣或是讓渡的豫約者。
- 3.『台灣官有林原野及產物特別處分令』第1條所規定的獲得到土地賣渡豫約者。

另外在第49條也規定與朝鮮一樣，若得不到關係者的同意，添附無法取得同意之理由，以書面的方式向台灣總督提出，其實行與否則完全由台灣總督作全權處理，可否實施區畫整理的事業作最後之判斷。

若將關東州特殊的情形除外，台灣與日本、朝鮮作比較的話，可以發現有幾個特殊點。1.在台灣不能用組合之組織方式進行區畫整理。2.為了使區畫整理之事業容易進行，儘可能地緩和了認可條件。3.區畫整理的施行有任意施行與強制施行兩種，台灣乃絕大多屬強制施行之事業為多。

八、徵收使用審查會

為了實施都市計畫事業，必然要徵收土地。日本的『土地收用法』第35條中寫著，

徵收使用審查會受內務大臣的監督，裁決左列所揭示的徵收、使用。1.土地徵收或使用的區域。2.損失的補償。3.徵收的時期或是使用的時期、期間。從事事業的興工者，若違背了本法或是根據本法所發行的命令，徵收使用審查會必需要裁決其立即撤退之。

第36、37、38條寫著

收用審查會的組織為會長1人，委員6人。

會長由地方長官充任之……

委員為高等文官及道府縣的名譽參事員各3人充任之。高等文官任命為委員時，由內務大臣任命之，道府縣的名譽參事任委員時，則互選之。

另外一方面，台灣之『台灣土地徵收使用規則』第6條寫著

土地的徵收與使用都由台灣總督指定之。

朝鮮的『土地收用令』第4條寫著

土地的徵收與使用都由朝鮮總督認定之。

換句話說，台灣與朝鮮的土地徵收與使用之權限都是掌握在總督手中。

伍、結論

日本國內於1919年制定了『都市計畫法』，然而『台灣都市計畫令』的制定卻則要慢上17年才得以實現。而且，台灣割讓給日本比「日韓合併」早了15年，『朝鮮市街地計畫令』卻要比『台灣都市計畫令』的制定早了2年。另外，從(一)都市計畫稅徵收之可能、(二)都市計畫事業多了神社・公官署・學校・醫院項目之規定、(三)既成道路只認定寬廣的計畫道路使得台灣之傳統都市風格為之一變、(四)從居住隔離主義來的住宅・商業等特別地區俱偏見性的指定之規定、(五)區畫整理的實施者不允許台灣人組織組合等的層面看來，跟朝鮮比較起來台灣的規定要

嚴格得多了。

日本國內之都市計畫委員會可協議決定都市計畫、都市計畫事業以及每年度應該執行的都市計畫事業，但台灣的都市計畫委員會卻單純只是純粹的諮詢機關。類似日本的土地徵收使用委員會的組織之權限與機能，則全由台灣總督一手所承覽，台灣都市計畫之決策過程俱有相當獨裁的性格。

並且『台灣都市計畫令』是台灣多次實施市區改正之後才被制定的法令，在該計畫令制定之前，台灣總督或日本人地方官僚任意地認為台灣都市有「必要」施行市區改正的話，就去執行市區改正，頂多頒布了一些片斷式的規則條文，所以該計畫令與當時的市區改正並無直接關係。而計畫令被制定後，因1937年發生中日戰爭，直到戰後，在台灣幾幾乎沒有機會可根據『台灣都市計畫令』去施行都市計畫的事業。因此，被稱讚為俱「先進性」「近代性」的『台灣都市計畫令』，若暫不討論戰後的台灣，則明顯地它對日據時期的台灣都市計畫並無貢獻太多。

註釋

註1：石田賴房(1992)，『日本近代都市計畫の百年』，自治體研究社，第4期，p.199～p.200。

註2：越澤明(1988)，『滿州國の首都建設』，日本經濟評論社。

越澤明(1989)，『哈爾濱の都市計畫』，總和社。

註3：關東州是第二次世界大戰之前日本的租界地，位於遼東半島西南端，在1905(明治38)年因日俄講和條約而進入日本的支配之下。第二次世界大戰後被蘇俄所占領，在1950年歸還給中國。

註4：「區畫整理」是日文，它是近代都市計畫中極重要的手法之一，其意思可翻譯成「街廓整理」、「市地重畫」。通常被用於新都市建設、舊都市外圍地區的發展、住宅區、商業區、工業區內之設定等，其主要工作是基地整理・道路規劃及其他的公共設施的敷設，以等待後來的各種建築物、設施的興建。本文為求行文之方便，下文均採用區畫整理之語論述之。

註5：黃蘭翔(1992)，「日本殖民時期における台灣都市計畫の時期区分についての試み」，日本建築學會關東支部1992年度計畫系論文集。

黃蘭翔(1992)，「日本殖民地初期における台南の都市構造の變化に關する考察」，日本建築學會關東支部1992年度計畫系論文集。

黃蘭翔(1992)，「日本殖民地初期における台灣市區改正に關する考察——台北を事例として——」，『日本都市計畫論文集』，社團法人日本都

市計畫學會p.13~p.18。

註6：『公共使用或官用之目的，市區計畫之豫定，公告地域內，土地建造物管理規則』中其詳細的內容如下所示。(原為日文)

「於市區計畫上，公園、道路、排水道用地及其他為了公共使用、官用等的目的。由地方官廳所公告豫定的地域內，非經過地方長官的許可，不得新建建築或改建其住宅建築，以及變更其土地的地形。」

註7：早川透(1939)，「國土計畫と台灣」、『都市問題』，第32卷1號，p.259~p.271。這時期台灣都市計畫的目標被定為(1)台灣一向都是以發展農業為主，為了發展中國南洋，必需發展台灣的工業化。(2)應用支配台灣的經驗與資料，將台灣作為日本帝國南方的門戶或是南進的根據點。(3)在國防上、交通上將台灣作為本土(日本)與南方的轉運站，必需整備交通設備、器材、燃料用水之供給之效率。

註8：金谷榮治郎，「關東州州計畫令に就いて」。

早川透，「台灣都市計畫令の異色」、「都市問題」，第24卷第5號。

小川廣吉，「台灣都市計畫令の特色」、「區畫整理」，昭和12年4月1日。

牛島省三，「朝鮮市街地計畫令の發布に就て」，「朝鮮」，昭和9年7月第230號。

榛葉孝平，「朝鮮に於ける都市計畫の特異性」，「都市問題」，第27卷第5號。

註9：於『朝鮮計畫令』，只將「都市計畫」用詞改成市「街地計畫」而已。

註10：「日本計畫法」第4條與第6條分別是規定都市計畫委員會費用及都市計畫事業費用之條文。

註11：「台灣計畫令」第5條是規定都市計畫事業之費用的條文。

註12：早川透(1937)，同註8，p.67。

註13：日本人剛領有台灣時，以主觀的看法認為台灣的衛生環境「不健康」、「不衛生」，台灣人的教育水準差、台灣人有吸食鴉片的陋習等等。另一方面他們也認為興建官公署因(1)裝飾統治者之新官廳或是新官舍，對於統治「土人」(台灣人)並使其服從是必要的。(2)來台以後使用了台灣的廟堂社字作為統治的根據點，這對於受儒教馴染的「無知頑民」(台灣人)的感情會造成傷害，興建新官廳與官舍是刻不容緩的事。(3)當時日本人對台灣深俱有「不健康」「不衛生」的印象，要吸收優秀的日本本土人才來台，建設華麗的官舍是必要的。

有關詳細的論述請參考黃蘭翔(1992)，「日本殖民地初期における台灣の市區改正に關する考察——台北を事

例として——」，「日本都市計畫論文集」，社團法人日本都市計畫學會p.13~p.18。

參考文獻

范勝雄

1979〈台南都市計畫志〉《台灣文獻》30(2)。

黃世孟

1987〈日據時期台灣都市計畫政經脈絡及歷程分期之探討〉《規畫學報》14。

早川透〈國土計畫と台灣都市計畫〉《都市問題》32(2)。

1937〈台灣における都市計畫の過去及び將來〉《區畫整理》台灣特輯號：名古屋市役所區畫整理協會內：土地區畫整理研究會。

〈台灣都市計畫令の異色〉《都市問題》24(5)。

柴田廉

1922《台灣同化策》晃文館。

金谷榮次郎

〈關東州州計畫令について〉

台灣神社社務所編

1934《台灣神社誌》。

台灣總督府文教局社會課拓務管理局

1934《台灣ニ於ケル神社及宗教》。

牛島省三

1934〈朝鮮市街地計畫令について〉《朝鮮》230。

榛葉孝平

〈朝鮮における都市計畫の特異性〉，《都市問題》27(5)。

小川廣吉

1937〈台灣都市計畫令の特色〉《區畫整理》

中村

1972〈台灣的都市計畫〉《近代日本建築學發展史》日本建築學會編：丸善。

飯塚キヨ

1985《植民都市の空間形成》大明堂。

堀込憲二

1986〈台灣都市發展的構圖〉《アジアの都市と建築》加藤祐三編。

越釋明

1988《滿州國の首都計畫 東京の現在と未來を問う》日本經濟評論社。

1989《哈爾濱 都市計畫1898~1945》總和社。

財団法人都市計畫協會都市計畫年表編集委員會

1991 《近代日本都市計畫年表》。

石田賴房

1992 日本近代都市計畫の百年》 自治體研究
社。

台灣經世新報社編

1922 《台灣大年表》明治28年～昭和13年 綠陰

書房復刻版。

1992 《台灣日誌》大正8年～昭和19年 綠陰書房
復刻版。

黃秋月

〈台灣における都市整備と建設事業の近代化〉，
《東アジアの近代建築》，村松伸，西澤泰
彦編，村松貞次郎先生退官紀念會。