

日據時期台灣都市計畫 範型之研究

A Study on the Paradigm of City Planning
Theory Under the Japanese Rule in Taiwan
(AD. 1895~1945)



國立台灣大學土木工程學研究所
都市計畫研究室
中華民國七十六年九月

日據時期台灣都市計畫 範型之研究

A Study on the Paradigm of City Planning
Theory Under the Japanese Rule in Taiwan
(AD. 1895~1945)



- 1940年8月15日台灣總督府告示第334號發表新商港（即今台中港）附近都市計畫區域及計畫，為日據台灣最後完成之一代表性都市計畫。
- 1900年1月6日台中縣告示第5號發表台中街之市區計畫，以今市區內縱貫省道一帶約99萬6500坪為首次台中市區改正計畫區域（封面圖）

國立台灣大學土木工程學研究所

都市計畫研究室

中華民國七十六年九月

前言

何謂都市計畫規劃理論 (Planning Theory)?, 為何規劃理論的源頭及範型 (paradigm) 均發生在歐美?, 我國長久以來學習歐美都市計畫到底有何意義?, 依照西方理論規劃完成的東方版都市實際上又是如何呢?, 都市計畫專業 (professional) 在時代變遷中今昔扮演角色如何改變?, 我們如何更深入瞭解台灣都市計畫的本土特質, 更有眼光去甄存善引用或修正規劃理論與技術?... 等等一連串問題, 即為本研究都市計畫史長期性的系列研究, 自擬欲解的研究課題。

台灣大學土木工程學研究所近年來有關都市計畫史研究的基本觀點與重點, 並非如傳統都市史研究, 只著重事實演變真象的認知與解析, 我們研究的企圖, 針對日本統治台灣五十年間以及光復四十年來, 規劃完成的都市計畫, 分析計畫所依恃的規劃理論與技術, 法令與體制的建創過程, 是比較偏重於都市計畫制度史的研究傾向。

本研究內容共計九章, 整體可劃分三大部門: (一)有關都市計畫史研究動向與發展、(二)有關都市計畫歷程發展之經緯、(三)有關都市計畫規劃理論範型之分析。部門與章節內容關係如下:

■都市計畫史研究

第一章 緒論、研究計畫序說

(研究動機、內容及計畫史國際研究動向)

第二章 都市計畫歷程資料調查分析

(史料調查及系統結構、評析收藏狀況)

第九章 結論及後續研究計畫

(研究結論、感言及今後明確後續研究主題)

■都市計畫歷程比較

第三章 歐美日都市計畫歷程分析

(都市計畫法制發展、世紀交際期歐美日都市計畫之發展)

第四章 台灣都市計畫歷程分析

(都市計畫的政經社會脈絡、發展歷程分期及各期特質)

顯都市計畫理論範型

第五章 都市計畫理論範型分析

(基本概念、價值觀、方法論)

第六章 土地使用計畫與特質分析

(使用管制之演進、計畫管制過程)

第七章 道路系統與計畫分析

(類型、功能、標準、法令)

第八章 公園綠地計畫與建設分析

(種類、選定標準、建設實例考察)

本研究主題始於民國74年8月，著者發表於中華民國都市計畫學會『台灣都市計畫歷史之初探(1895～1945年)』，而本論文是國科會民國74年12月編號NSC75-0410-E002-19之獎勵研究。預期今後系列研究目標朝下列二方向與重點：

(一)『東亞國家比較都市計畫之研究』

就時間言，以1945年界定前後兩期。空間範圍包括日本、韓半島，中國東北及上海、北京、南京、廣州等大都市，東南亞之西貢、馬尼拉、吉隆坡……等國家諸都市，在十九世紀以來西方列強威壓的殖民或控制時代中，所創生都市計畫之形貌，以及戰後東亞各國如何攝取西方規劃方法，建構完成的都市計畫實況，進行國際間的比較都市計畫之研究。目的無他，看清別人時，更能看透自己。

(二)『台灣的土木地理與歷史』

日本統治台灣期間所完成的都市計畫，全部由當時總督府或州廳市役所中的土木課負責規劃與建設。換言之，都市計畫與建設只是土木事業中的一部份，其他建構都市骨幹之大型公共建設，諸如鐵公路、港灣、水利、電力等項目，就瞭解土木建設之國土地理，工程技術發展歷史之研究實仍值得開發的研究方向。簡言之土木(包括都市、建築)、水利、交通、電力技術史之基礎研究與課程設計，乃當前土木等學門應重視的工程技術史教育中的重要一環。

歷史是一面鏡子，久來習慣於「理論」與「技術」的移植心態雖值批評，但已導入的理論與技術，經實際運作結果的回顧與檢討，難道不比「移植」本身來的重要嗎？因為所謂本土化的一些可能性，均在檢證歷史與修正理論與技術中，增強調適其「生根」的可能性。

照照鏡子吧！數十年來多少的歸國學者，就在時空中的那麼一點，學了當時外國都市計畫或專業中的些許概念與技巧，一而再，再而三的帶入台灣的學界與政界。往往在不知道自己的地方長的怎麼樣的情況下，一窩風的造成全國大小往外看的惡局。國內都市計畫教育也就主宰在先進國家一時性流行的看法與做法的跟風中。再看看左顧右盼的學生，老師說的往往是遠在天邊的一角，高談闊論比嘴巴，落實動手表困難。隨著留學年代的不同，留學國別校別的不同，也造就滿腦裝載不同學派論說的歸國學者，悲哀的是風度好的學者能容異相教，但為突顯學派流行說詞，排異獨尊心態的人也不算少。登高看世界、氣長看歷史；東亞國家比較都市計畫之研究、台灣土地地理與歷史之研究，又何嘗不是有感而發的研究動機！

本研究承蒙東京大學同期好友越沢明先生的許多寶貴資料及建言，受益良多。研究期間完成台灣地區都市計畫歷程資料調查分析與文獻目錄，此工作對於在國內進行都市計畫史研究時，基本資料來源及研究工作的可行性，確實掌握了可為與不可為的分界。對於主要資料來源之國立中央圖書館台灣分館、台灣大學總圖書館、營建署都市計畫組及省政府建設廳第四科等單位及相關人士之協助，併表由衷謝意。

黃 世 孟

1987.8.30

目次

前言

圖目錄

表目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究計畫序說	1
一、都市計畫史研究序說	1
二、研究動機與目的	2
第二節 研究內容與方法	3
一、研究內容之界定	3
二、研究方法與流程	4
第三節 都市計畫史研究之國際動向	7
一、都市計畫史研究之起源	7
二、都市計畫史研究之動向	9
第二章 台灣都市計畫歷程資料調查分析	11
第一節 調查研究目的與範疇	11
一、調查目的與工作	11
二、調查範疇與內容	11
第二節 調查史料與系統建構	11
一、調查方法與工作流程	12
二、史料收集範疇	12
三、史料整理方式	14
四、史料分類系統	17
第三節 史料收藏狀況評析	27
一、收藏地點簡表	27
二、收藏內容簡述	29
第三章 歐美日都市計畫歷程之分析	43
第一節 歐美都市規劃與法制之發展	43
一、工業革命與現代城鎮規劃的誕生	43
二、十九世紀烏托邦的規劃	45
三、城鎮規劃立法的發展：國家與都市計畫立法	48

第二節 世紀交疊期歐美都市計畫的發展	51
一、德國	1
二、英國	52
三、美國	54
第三節 日本戰前都市計畫的發展	55
一、歐化的都市改造期（1868～1887年）	56
二、市區改正期（1880～1918年）	57
三、都市計畫制度確立期（1910～1935年）	58
四、戰爭期間的都市計畫期（1931～1945年）	59
第四章 台灣都市計畫歷程之分析	63
第一節 都市計畫的政治經濟脈絡	63
一、治台政策之分期	63
二、殖民體制之特徵	64
三、資本主義化與工業化之歷程	68
第二節 台灣都市計畫歷程之分期	72
一、都市計畫之歷史分期	72
二、台灣都市計畫歷史之分期	75
第三節 台灣都市計畫歷程各期之特質	77
一、基礎建設調查期	77
二、市區改正計畫期	79
三、都市計畫制度期	84
第五章 都市計畫理論範型之分析	93
第一節 範型之基本概念	93
第二節 計畫之價值觀	94
一、計畫正反面意識型態	94
二、範型源頭之分析	96
三、價值中立技術體系之神話	101
第三節 方法論之研析	103
一、問題界定之方式	104
二、計畫形成之過程	105

第四節 結 論	114
第六章 土地使用計畫與特質之分析	121
第一節 計畫管制之起源與演進	121
一、計畫管制之起源	121
二、計畫管制之演進	122
第二節 台灣都市土地使用計畫與管制之歷程	123
一、台灣都市計畫令中之相關規定	123
二、土地使用計畫及管側概況	127
三、中小都市土地使用計畫及管制概況	129
四、光復初期台灣地區土地使用計畫與管制概述	134
第七章 道路系統與計畫之分析	137
第一節 道路規劃的意義與重要性	137
一、道路規劃在都市計畫中的意義	137
二、道路規劃與土地使用	138
第二節 道路系統之類型及功能	138
一、道路之分類及層級	138
二、道路之模式及功能	143
第三節 道路規劃標準及相關法令	150
一、道路規劃之準繩	150
二、道路之幅員	150
第四節 道路組織原則及技法	152
一、「街廓」與「劃地」及其與道路規劃之關係	152
二、道路組織基本原則	155
三、不同地域之道路規劃	159
四、道路剖面及構造	159
第五節 結 語	162
第八章 公園綠地計畫與建設之分析	165
第一節 都市公園的概念	165
第二節 公園之目的與種類	166

第三節 公園面積劃設及保留地選定的標準	168
第四節 台灣都市公園綠地計畫與建設歷程的考察	169
一、大都市——以台北市為例	171
二、一般街庄	175
三、結 語	176
第九章 結論及後續研究計畫	181
第一節 本研究結論之綜述	181
一、本研究與都市計畫史系列研究之關係	181
二、台灣都市計畫歷史之分期	182
三、都市計畫規劃理論範型之特質	182
四、日據台灣都市計畫史研究感言	183
第二節 後續研究發展之課題	185
一、發展時期別都市計畫史之研究	185
二、重要都市別都市計畫史之研究	186
中文參考文獻	189
日文參考文獻	195
研究工作人員	209

圖目錄

4—1	日本殖民統治體系與都市計劃關係	71
5—1	具有強烈權威象徵與中心控制的都市計畫形式	99
5—2	巴黎與台南	100
5—3	日據末期臺灣的區域計畫	109
5—4	日據時代都市計畫方法	110
5—5	日據時代土地分區配置方法流程圖	111
6—1	日據時期高雄都市計畫土地使用分區圖	126
6—2	日據時期旗山土地利用概況圖	131
6—3	日據時期旗山土地時價概況圖	132
6—4	南京「首都計畫」城市總圖（1929年）	133
6—5	南京「首都計畫」土地使用分區圖（1929年）	133
7—1	台中市平面圖（大正15年）	149
7—2	昭和11年制定的擴大高雄市略圖打狗築港計畫圖	140
7—3	打狗築港計畫圖	144
7—4	台南市區改正圖	145
7—5	嘉義市街圖（大正2年）	146
7—6	都市土地分割線與道路關係圖	155
7—7	街廓內裡界限劃設圖例	155
7—8	集團的商業地域土地區劃模式	155
7—9	帶狀商業地域及住宅地域土地區劃模式	156
7—10	旗山都市平面圖（軸綫形成）	158
7—11	梯子道路圖例	159
7—12	住宅道路部份開發圖例	159
7—13	快慢車道分離（電車道分設兩側）示意圖	161
7—14	快慢車道合一示意圖	161
7—15	河岸街路示意圖	161
7—16	築堤街路示意圖	161
7—17	中央河溝街路示意圖	161
7—18	街路排水系統圖	161
7—19	人行道計畫圖	161
8—1	日據時期臺灣唯一的官祭神社	178
8—2	「三線道路」	178
8—3	台北新公園一角	178
8—4	台北博物館	178
8—5	1932年台北市區計畫公園系統	179
8—6	1937年台中市區擴張計畫	179

表目錄

1—1	研究內容與工作流程	6
2—1	調查流程圖	13
2—2	本研究分類表與 U.H.Y. 分類表對照表	18
2—3	史料收藏單位名稱	28
4—1	日本 1945 年以前近代都市計畫史的分期與特徵	73
4—2	1895～1945 年臺灣都市計畫史的分期與特徵	76
4—3	臺灣重要市鄉鎮計畫制定之年代	83
5—1	都市人口與增加率比較	106
5—2	決定土地分區所需資料	107
5—3	決定各種土地使用適合地的要領	112
5—4	對第二次地域計畫圖做再調整的要領	113
6—1	日據時期臺灣地區都市計畫公布年表	128
7—1	日據末期都市計畫地區道路類型分析	149
7—2	各州廳設置亭仔腳規定表	153
8—1	公園之種類、面積與服務半徑距離標準	166
8—2	日據時期臺灣市街地公園與所在地都市計畫概況相關表	170
8—3	日據時代台北市都市公園、綠地及都市計畫歷程相關之重要 事件年表	172

第一章 緒論

第一節 研究計畫序說

一、都市計畫史研究序說

都市是具有生命的有機體，其實質設施（如道路系統、建築形式、公共設施……）之生命週期，甚至可以延伸幾百年至幾千年。因此，過去所發生的實質行動，會大大影響到我們今日都市的形式與活動。同樣的，今日我們所從事的任何有關實質環境的行動，也會深遠地影響未來。所以一位都市規劃師（planner），必須戰戰兢兢地從事這種「百年大計」。

然而，都市規劃師依恃什麼「東西」從事規劃工作呢？所謂「東西」其實就是都市「規劃理論」。不過仔細分析起來，這種「理論」其實是指價值體系、概念邏輯、習用技法，以及一套對應環境的協調模式。假如這些東西在某一段時期內呈現頗為穩定的狀態，則我們稱這價值體系、概念邏輯、習用技法及對環境的反應模式之整體，稱為當時的規劃理論之範型（paradigm）。

今日台灣許多大小都市大多肇基在 1895 至 1945 年間之日據時期，在此期間先後完成現代化都市的骨架。光復以後，由於政權的更替，社會經濟急速發展，規劃範型丕變，使得台灣的都市計畫呈現多變的面貌。嚴格來看台灣九十年來的現代都市計畫，可以說始終沒有擺脫歐、美、日的規劃理論範型之支配。這不只在實務實踐上如此，即使是以知識探索為主的學術界，也是以歐、美、日等國與我國之發展脈絡毫不相干的理論進口為首務。這些「空降理論」的修修補補工作，便構成了九十年來，台灣都市計畫研究者的所有工作。這種對於理論範型的不自覺，除了導致今日規劃實務無法緊密地結合本土需要，也導致規劃理論的無能與停滯。

規劃師們既是依恃當代的規劃理論範型，從事著都市計畫的百年大計，因此，假如規劃師們對自身所局限的規劃理論範型沒有自覺，無法批判，那麼便無法經由辯證的法則，產生規劃理論的進展。於是規劃理論和都市計畫的實踐行動，便要停滯在無力解決的矛盾死結中，長期地找不到出路，甚或永遠找不到出路。

本研究認為假使要認真而對未來台灣都市發展之問題，必須儘早以本地的發展脈絡出發，去探索在現實的情境之中，當代此時的本土規劃理論，這才是理論界長久之計、根本之道。而這種工作的出發點，便是深刻地來檢討過去九十年來，台灣都市計畫的理論與實務。因為在觀察理論與實務在歷史的辯證過程中，可以探討規劃的本質，檢證相關的規劃理念，以及反省本土的基本特性，以做為我們思考未來規劃理論的起點。從這個角度來看，都市計畫歷史的研究，並不是一般人認為屬於考古的趣味，而是具有理論探索的強烈企圖，以及實用上的目的。

三研究動機與目的

本研究即在這種動機下所擬訂長期研究計畫之第一階段。首先希望整理、探究 1895 至 1945 年日據時期，台灣都市計畫的規劃範型。之所以先選擇日據時期為本研究之首，有下列四項理由：

1. 在台灣具有現代意義的都市計畫，均肇始於日據時期，而且它對台灣目前的大小規模都市，仍然具有很大的影響力。
2. 本期的研究可視為未來研究光復後台灣都市計畫規劃範型之前驅。本研究所發展出來的基本理論，在方法上可以做為該後續研究之參考，完成之後將能夠完整地說明九十多年來，台灣都市計畫之支配性範型及其演變歷程。
3. 過去數十年來學術界中少有人試圖使用歷史方法（*Historical Approach*）來進行理論的探索，因所累積的歷史資料很少，所以並沒有深入研究成果與文獻可資參考。所以當務之急便是認知從歷史檢證理論的方法與意旨，進一步建立理論本土化宜著眼回顧歷史之共識。
4. 因為日據時期的都市計畫重要文獻、圖書等資料，散失各地而且日漸消失煙沒，有必要立即展開研究工作，並有系統重新彙編重要資料檔，以免影響未來研究的發展。

因此，本研究目的主要在於探討下列四項課題與內容：

1. 日據時期台灣都市計畫歷程基本資料之調查分析，並試圖建立今後使用此資料的資訊系統。
2. 日據時期台灣都市計畫規劃範型及其變遷。

3.該範型形成之過程以及主要影響因子。

4.該範型所反映之意義，所產生之影響及其評估。

第二節 研究內容與方法

一、研究內容之界定

(一)時間範疇之界定

本研究是台灣大學土木工程學研究所都市計畫研究室，長期研究計畫「台灣都市計畫史」中之一部份。若以近代都市計畫理念所規劃完成的都市，台北城內及台中市區計畫之1900年時點起算，迄今已將逾九十年。但本研究重點內容，主要以1945年為界劃分前後兩期：前期為1895～1945年，日本統治的五十年期間，後期是1945～1985年，光復四十年期間。由於後期研究相關檔案資料尚稱齊備，也還可就教於各時期參與規劃工作之重要人士，研究工作尚易於進行。惟日本統治五十年間所完成的市街庄計畫，無論就相關研究資料，或是實際參與工作人士，大部份均已散失去迹，因此並不容易深入研析本期間的計畫經緯。因此本研究第一階段在時間歷程上界定在1895～1945年間。

(二)空間範疇之界定

探討1895～1945年台灣都市計畫歷史及其計畫理論範型之變遷，首先需瞭解當時日本國內，或其殖民地朝鮮半島，在中國境內的佔領區，以及東北地區「滿州國」等地，實際完成的都市計畫情形，若能以從旁側擊之方式，分析都市計畫法令體制，規劃理念與方法，瞭解重要規劃師的活躍情況，將有助於推敲當時台灣都市計畫或市區改正實際執行情況。因此，就本研究所涉及之空間範疇，原則上以台灣地區為主，但因比較研究上的需要，工作程序上選擇了幾本重要的參考書，其範圍涉及日本，今日南北韓全境，中國大陸的東北地區以及沿海各省幾處重要都市，並將重點內容翻譯成中文，當作今後比較研究上的基本資料。

(三)研究重點內容

本研究名稱訂為「台灣都市規劃範型之研究」，字面上是以

「規劃範型」為主要重點。但本研究只是「台灣都市計畫史之研究」系列中之一部份，關於都市發展歷史之探討，亦為不可忽略的重點。簡言之：

1. 規劃理論範型部份：

即指都市計畫的政治經濟脈絡，都市計畫之體系與概念，舊用計畫方法與法令，對本土自然、人文之反應模式、影響及評估。

2. 都市計畫歷史部份：

於本階段列為研究對象的重要都市個案，探討規劃涵構（區域、人文、社經發展），都市之型態、組織、機能、計畫內容，修正擴大歷程及計畫上的問題點。

三 研究方法與流程

本研究之歷史部份採用文獻研究、實地勘測以及人物訪談，三途並進交互校核的方法進行研究。

(一) 文獻研究

除一般性史料依方家研究成果為基礎外，本研究著重在與都市發展和都市計畫有關之文獻研究。包括都市歷史相關文獻圖說，如縣市方志，市勢要覽、團體或個人出版品、紀念集、回憶錄、重大工程紀事、新聞記錄……。與都市計畫相關文獻圖說，如都市計畫圖、計畫書、法令集、測繪地形圖、都市市街圖、照片帖……。

本研究為全盤且有系統獲得上述資料，於研究最早階段工作重點置於都市計畫歷程資料之調查分析。其工作投入相當大的人力與時間，但也只有透過這樣收集、研判、校誤、對比分析、彙編整理，方可得到較為完整且有系統的可供研究的資料。

(二) 實地勘測

現存日據時期的都市實體建設可以進行實地勘測，一方面補足文獻資料之不足，一方面對照現狀之發展，可以提供研究者具體的地點感，有助於資料的掌握與解釋。本研究進行了震災地區都市計畫之勘測與比照發展現況，實地踏勘日據時期所完成的都市計畫範圍，比對光復後新發展地區之差異，此種親身臨實地的

體驗心得，對研究思路啓示上有很大的幫助。

(三)人物訪談

人物訪談的方法除了可以提供客觀性的資料外，更可提供有用的解釋性和評價性資料，以便研究者減低盲目之臆測。其主要訪談人物有二類：

- 1.都市計畫的參與者：聽取參與者現身說法是最直接的辦法。一方面可以蒐集到沒有正式記錄的資料，一方面也可以瞭解理論與實踐所產生的差距。
- 2.都市的老市民：老市民可以提供有關當時都市活動和都市空間規劃可貴的記憶資料。若再對照現況，可以比較該計畫之長短期影響之評價。

本研究工作中稱此部分為「口述都市計畫史」，截至目前為止，原預定訪談對象與實際完成人數頗有差距，但此工作非常有意義，擬於本研究的後續工作，繼續完成此第一手資料的調查與分析工作。

四綜合本研究構架及工作流程如表 1-1 所示：

以上敘述時間、空間、內容及研究流程方法，預期此研究成果可供：

- 1.繼續本研究的後續階段，光復後台灣都市計畫範型研究之參考。
- 2.發展或驗證有關都市空間結構、都市成長理論、都市計畫理論與方法等基礎資料。
- 3.個別都市計畫實務所需之實質發展涵構（physical Development Context）的參考資料。

表1-1 研究內容與工作流程

