

# 日本統治期台湾における都市法制の展開

——固有法の内在化を契機として——

宮 畑 加 奈 子\*

## 1. はじめに——文化資産法制と都市法制の一体化

台湾の近代化の過程における日本統治期の影響は、都市の構成要素である建築物や都市計画を通じて、現在もなおその痕跡を深く留める。中でも、当時の建築物は「日式建築」として類型化されうるほど台湾社会に浸透し、その存在感を示し続けている。そのような状況を可能にしたのは、1990年代以降目覚ましい進展を遂げた台湾の政治的民主化の結果でもあるのだが、その動向と軌を一にして拡張してきた台湾の文化アイデンティティによる影響も看過できない。文化アイデンティティの様相を如実に示す法制度としては、台湾の文化資産保存法があるが、2016年7月に公布・施行された同法の新たな方向性においては、都市法制との緊密な連携の必要性を強く打ち出した点で注目に値する。歴史的な建築物、建造物を中核とした都市への変容が進行する台湾では、都市計画と文化資産の保存・活用をいかに融合させるかは喫緊の課題の一つである。文化資産の「保存」と「再利用」、ひいては都市の「再開発」までも総合的に推進する台湾のこの方向性は、台湾という「場所の固有の価値」(中川理)<sup>1)</sup>を創造する試みでもある。この台湾という場所の固有性は、「近代化」の過程が色濃く刻印された日本統治期の建築物と不即不離の関係にある。そしてまた台湾の「近代化」が単なる「西洋化」ではなく、独自

の色合いを帯びたものであること<sup>2)</sup>は、日本統治初期の市区改正から後期の都市計画に至る過程において、例えば慣習的な建築様式である「亭仔脚」設置の義務化がみられる点に象徴されている。

すでに別稿で指摘したように、台湾の文化資産保存法の一連の改正過程においては、①「多元文化」の尊重、②有形文化資産の定着する土地の制約に対する損失補償手段の整備、③文化資産保存の際の市民参与権の保障、④文化政策・文化教育・都市計画・環境保護等の総合化、⑤ユネスコの世界遺産条約および無形文化遺産保護条約への準拠等の特徴がみられるが、多元性、経済性、民主性に加えて、都市計画・環境との調和、文化教育も含む総合的な方向性への転換点が随所にみられる点が、2016年の法改正の大きな特徴であった。この都市計画、環境との調和という視点は、文化資産の周辺を取り込んだ都市や地域のあり方にも影響を及ぼしつつある<sup>3)</sup>。ここにはまた、台湾の風土、歴史、社会構造、土地に関する法観念を基底としながら、清朝期や日本統治期を経て進行した台湾の都市形成過程の名残を見出すことも可能である。台湾の方向性は、建築学の分野で近年注目されるように、都市の「再開発」と文化資産の「再利用」、文化資産の「保存」と「再利用」は、ともに排斥し合う関係ではなく、親和性をもつことを証明するものでもある<sup>4)</sup>。本稿では、日本統治期の建築物の利活用を可能にした遠因でもあり、台湾の都市の近代化が顕在化された日本統治期の都市関連法制を概観することにより、

\* 広島経済大学経済学部教授

台湾の都市の現状につながるいくつかの特徴を見出すことを目的とする。その際、台湾および日本の都市法制に関する先行研究の成果に依拠しながら、分析を行うものとする。

日本の植民統治期の台湾の都市法制に関する先行研究としては、都市計画の分野においては、五島寧による台湾の街区形成や都市計画の進展経緯を扱った一連の研究、高田寛則他による台湾都市計画令と日本の旧都市計画法とを比較した研究、直近では、韓国、台湾、日本の現行都市法制を相互に比較した研究（藤岡麻里子他「都市における土地利用コントロール制度と歴史的環境保全制度の関係に関する国際比較研究」〈2018〉）がみられる等、植民地期を超えた台湾都市法制への関心はさらに広がりを見せている。また日本の都市法制を多角的に分析した原田純孝編『日本の都市法Ⅰ』では、戦前から現在に至るまでの都市計画の史的経緯やその体系的な課題につき詳細な考察が行われている。建築学の分野では、黄蘭翔による建築史に関する一連の先行研究、郭中端・堀込憲二『中国人の街づくり』、西澤泰彦『日本植民地建築論』による植民地建築史に関する著作等、台湾の市街地の形成や建築物・建築家についての研究が代表的である。これらの先行研究により、建築規制や都市計画の視点による個別の考察については、当時の日本の法制度との比較を含め、かなり詳細に行われている。ただ概して、日本統治期の制度または現行制度のいずれかに力点がおかれ、戦後の台湾との架橋を視野に入れたものは多くはない。五島（2014）により、中華民国期の1964年に至るまで日本統治期の台湾都市計画令およびその関連法が継続して適用されたことが指摘されるが、制度としての断絶がなお存在するため、両者を架橋するための歴史的な糸を紡ぎ直す作業が必要である。

本稿ではまず、先行研究を踏まえながら、日本植民統治期の都市法制の経緯について再考す

る。その際に、日本統治期から現在の台湾現行都市法制への移行を象徴するものとして、当時の慣習を義務化した亭仔脚を事例として取り上げ初歩的な仮説を提示し、後日別稿により中華民国期以後の都市法制を考察する際の足掛かりとしたい。

なお、資料引用の際に旧字体の使用箇所については、必要に応じて新字体に改めた。

## 2. 日本統治期における建築規制と都市法制

### 2.1 初期の都市法制（市区改正等）

台湾における近代的都市計画は、日本統治初期の市区改正制度に遡ることができる。以下、その進展の経緯を概観するものとする。（但し、台湾で施行された日本人のみを対象とする法令には言及しない。）

まず1895年から1896年にかけて、台北市街の排水工事の施工や下水道施設の整備等から着手され、翌1897（明治30）年には「台北市区計画委員会規定」により、市区改正、衛生施設に関する審査機関として、台北市区改正委員会が組織された<sup>5)</sup>。

1899（明治32）年には、「市区ノ計画上公用又ハ官用ノ目的ニ供スル為予定告示シタル地域内ニ於ケル土地建物ニ関スル律令」（明治33年律令第30号）が公布され、公園、道路、下水道の設置等を目的とした市区計画の遂行に必要な、建設物の建築、増改築、土地の形状の変更を行う際に地方長官の許可を要する等の権利制限を可能とした。また同律令の規定に違反した場合には罰金に処し、地方長官に建築物の除却・現状回復を命じる権限や代替執行を可能とする権限を与え、その費用は台湾租税滞納処分規則により徴収するものとした。先行研究において、日本の市区改正と比較した場合、台湾の市区改正の根拠法である当該律令では、計画決定の段階で、都市計画制限がかかることが明示されて

いる点で（日本では事業決定後とする）、計画性がより担保されたとする<sup>6)</sup>。これらの建築制限規定を含む強権的な内容は、市区計画とともに台湾市街地の整備に大きな役割をはたした台湾家屋建築規則に継承されることとなる。

1900（明治33）年には、最初の市区計画が告示され（1900年台北県告示第64号）、台北城内の道路や公園の位置が定められた。その後1901年（1901年台北県告示第90号）に台北城外南側、1905年（1905年台北県告示第199号）に艋舺、大稻埕にまで計画範囲が拡張された。特に1932年に告示された大台北市区計画（台北州告示第54号）は、台北市郊外にまで及ぶ主要幹線、公園道路、公園を多数含むものであった。この計画は、1936年の台湾都市計画令の発布後も同令附則により新法による都市計画とみなすものとされ、事業は継続された<sup>7)</sup>。

また1900年の台北市区改正の際に基隆市街の改正工事が行われる等、その後台中、新竹、嘉義、彰化、台南等の主要都市にも相次いで改正工事が施行されたため、1910（明治43）年には、台湾総督府市区計画委員会が諮問機関として組織され（明治43年訓令第91号）、全島の市街を統一的に改正する必要が生じた。なお、諮問機関の構成は、台湾総督府総務長官を委員長とし、常任委員は同府内高等官中から、その他臨時委員・委員会幹事等についても台湾総督が任命権を有するものとされ、実質的には台湾総督の意向を反映させるための機関となっていた。翌1911（明治44）年には、市区計画の該当する事項について、設計書、図面および理由書を総督府に稟申すべきことが通達された。これを受け、主要各都市の市区計画は大きく進展した<sup>8)</sup>。

## 2.2 台湾家屋建築規則（明治33年律令第14号）

前項で述べたように、市区計画遂行の便を図るために1899（明治32）年に「市区ノ計画上公用又ハ官用ノ目的ニ供スル為予定告示シタル地

域内ニ於ケル土地建物ニ関スル律令」（明治32年律令第30号）が制定された。また翌1900（明治33）年の台湾家屋建築規則（明治33年律令第14号）、同年の台湾家屋建築規則施行細則（明治33年府令第81号）によって、市街地の整備はさらに進展することとなった。

1900（明治33）年7月6日に、当時の内務大臣西郷従道から内閣総理大臣山縣有朋に上奏された台湾家屋建築規則律令案には、以下のような理由書が付されている。

「理由書 本島ニ於ケル家屋ノ構造ニ就テハ從來何等ノ制限モナカリシヲ以テ人家稠密店舗櫛比ノ市街地ニ於ケル街衢ノ不整頓ニシテ家屋ノ粗糙不規律ナル殆ト名状スヘカラス其結果市街交通ノ不便ナルハ勿論往々ニシテ悪疫発生ノ素因トナリ又一朝暴風雨ノ災害ニ遇フヤ破壊倒潰ノ難ヲ免ルル能ハサル此々皆是ナリ之カ為ニ公衆衛生其他公安ノ危害トナルコト甚キモノアルヲ以テ地方ノ情況ヲ斟酌シ枢要ナル市街地ニ限り相当ノ制限ヲ加工漸次改良ヲ図ルハ本島ノ実況ニ徴シ急須ナリト認ム是レ本令ノ制定ヲ必要トスル所以ナリ」<sup>9)</sup>

理由書には、「市街地街衢ノ不整頓」「家屋ノ粗糙不規律」「市街交通ノ不便」「公衆衛生其他公安ノ危害」が列挙され、「枢要ナル市街地ニ限り相当ノ制限ヲ加工漸次改良ヲ図ル」ことがいかに急務であるかが強調されている。特に白蟻、高温多湿、台風被害といった環境要因による建築物への影響は深刻であったため、悪疫発生の要因となる衛生設備の整備から始まり、土地建物への規制を行うことで、漸次市街地の環境改善が進められていった。またその際には、「地方ノ情況」を斟酌しながら、主要な市街地の改善が急務となっていたことがうかがわれる。

その後7月31日に内閣総理大臣山縣有朋から

天皇の裁可が仰がれ、翌8月1日に台湾家屋建築規則制定の件は上奏の通り勅裁を経て、1900（明治33）年8月12日、台湾家屋建築規則（明治33年律令第14号）が公布された<sup>10)</sup>。僅か九条から成る同規則は、体系的な建築規制とまではいえないものの、同年公布された台湾建築規則施行細則（府令第81条）や前項でみた市区改正制度とともに、台湾市街地の基盤整備のために重要な役割を果たした。

この台湾家屋建築規則の概要は以下の通りである。家屋建築の際に地方長官による建築許可を要する（同法1条）、家屋の建築後および増改築後の使用に際し、地方長官による検査を要する（同法2条）、「公益ノ為必要」である場合、「危険ノ虞」がある場合、「健康ニ害」がある場合、および命令・許可内容に違背する場合には、家屋の改造、修補または取壊しを命ずることを可能とする（同法3条）、道路に面した家屋に亭仔脚（建物の前面に庇を設けた歩道）の設置を義務付ける（同法4条）、3条に違反した場合の地方長官による代替執行を可能とし、その費用は台湾租税滞納規則の規定により徴収する（同法5条）、1条に違反した場合には罰金刑に処す（同法6条）、工場その他の建築物への準用を可能とする（同法7条）、施行地域・時期は台湾総督の許可を経て地方長官が定める（同法第8条）、その他必要な規定は台湾総督が定める（同法9条）。また同規則施行細則には、不燃材料の使用、高さ、施行、衛生面に関する規律が設けられた。さらにその後の施行細則の改正では、まず1906（明治39）年に高さ指定の権限が地方長官に付与され（府令第31号）、1907（明治40）年の建築線の指定等各種規制を伴う全面改正（府令第63号）を経て、1928（昭和3）年の改正（府令第71号）では同細則の一部不適用を認めた従前の権限に加え、各地の実情に応じた独自の規定を定める権限を地方長官に付与する（同細則25条）等、地方の実情に合

わせた建築規制を可能とした。この府令第71号による改正にあたっては、当時の台南州知事、喜多孝治による提言が直接の契機となった。さらに1933（昭和8）年の改正では、「私人ノ利害関係、市街ノ美観並ニ歩道設置ノ本質」に鑑み、亭仔脚設置部分の面積を建ぺい率の制限から除外する規定（府令第139号、同細則1条）が新たに追加された<sup>11)</sup>。

### 2.3 初期の都市法制の特徴

以上のような経緯で進展した日本統治初期の台湾都市法制であったが、以下では、まず日本の市区改正の進展につきその概要を示し、両者の比較を行うものとする。

まず日本の都市法制の嚆矢としては、1881（明治14）年に東京で施行され、建物の構造や不燃材料に関する規定をおいた「防火路線並ニ屋上制限規則」（東京府令布達甲27号）、都市計画を内務省の管轄とし、財源、道路の拡張、衛生についての規定をおいた1888（明治21）年の「東京市区改正条例」、1889年の「東京市区改正土地建物処分規則」がある。東京市区改正条例の施行による具体的な成果としては、都心部の道路拡幅、伝染病対策としての上水道の整備、日比谷公園の新設等があった<sup>12)</sup>。

また「市区改正」の用語は、明治期において「都市計画」に相当する言葉として使用されていた。東京市区改正においては、内務省内の「東京市区改正委員会」の「議定」により、「市区改正設計」の作成、事業対象用地の決定がなされ、用地内での建築行為が禁止された。また年度毎に施行すべき事業を決定した。事業の進行に際しては、土地建物の取用が可能とされた。市区改正とは、都市計画というよりは、国家による大規模な都市公共事業であり、即地的な規制でしかなかったが、このような特徴は、現在に至るまで日本の都市計画に影響を及ぼしていると指摘される<sup>13)</sup>。

市区改正の先行事例としての東京市区改正制度と比較した場合、台湾の市区改正制度には、以下のような特徴がみられる。

まず地方長官に強大な権限が与えられた点である。第1条の建築物の建築、改築、増築の際の事前許可制、第2条の建築、改築、増築後の検査制度、第3条の既存の建築物で公衆衛生其他公安の危害があると目されたものや命令・許可事項に違背する建築物に対し改造、修補、取壊を命ずる権限、強制執行（代替執行）とその費用の徴収権、建築規制施行の地域および時期の決定権は、全て地方長官に与えられている。但し、台湾総督府地方官官制により、地方長官は台湾総督の指揮監督に服し、前述した諮問機関である市区計画委員会も台湾総督の任命によるものとされたため、実際には台湾総督の意向が強く反映される構造となっていた。台湾の市区改正においては、台北以外の主要都市にも改正工事が急速に波及したが、台湾総督による強大な指揮監督権の下、地方長官に多くの権限が与えられたことで、都市化の進展はさらに加速した。

また東京市区改正条例の段階では、導入が検討されながらも実現に至らなかった「東京家屋建築条例」だが、台湾においては「台湾建築規則」と同規則施行細則により一般的な建築規制が実施された。とりわけ施行細則による不燃材料の使用、高さ、施行、衛生面に関する規定は、都市部の居住環境の飛躍的な改善につながるものであった。建築物規制法としての性質を有する台湾建築規則と同規則施行細則は、台湾における建築基準法の嚆矢でもある。但し、建築規制と私権制限との理論的整合性に向けた議論が当時どの程度なされていたかについては、さらに検討の余地があろう。

台湾家屋建築規則の中で特筆すべき点としては、僅か9条の条文中に、亭仔脚の設置義務が規定されたことが挙げられる。当時の主要な目

的である都市の安全面や公衆衛生の促進に加えて、美観や台湾の伝統的家屋にみられる様式を採り入れこれを法制化したことになるが、この旧慣条項は後の台湾都市計画令にも意識的に引き継がれた。

亭仔脚の設置義務は、清朝統治時代に台湾巡撫、劉銘伝により法制化が試みられたが実現せず<sup>14)</sup>、日本統治期になって初めて台湾の土地利用に関する旧慣が義務化された。亭仔脚とは、中国南部から移住した漢人が多く居住する地域にみられる道路に面した建物の1階部分に設けられたアーケードのことであり、清代の台湾でも広く普及していた。私有地の一部を公共の用に供することにより、南方特有のスクールや日中の強烈な暑さから人々を守る効果があるとされ、軒先の商品展示や作業スペースとして用いられるなど多様な役割を担っていた。台湾の気候や風土を反映したこの亭仔脚の規定は、多くの先行研究で台湾の都市形成における特徴として指摘されている。私有地を原則無償で提供し合い隣家とつながることによって、市街地の都市空間を生活面と経済面の両方に活用するこの旧慣は、台湾の公共意識に深く根差すものでもある。台湾家屋建築規則により制度化された亭仔脚は、後に改正された台湾家屋建築規則施行細則（昭和8年府令第139号）第1条の規定（「家屋ノ総建坪ハ敷地坪数ノ四分ノ三ヲ超ユルコトヲ得ス歩道及歩道上ノ建築物ノ坪数ハ前項ノ敷地坪数及建坪ニ參入セス」）により、敷地面積に対する建ぺい率の制限は、亭仔脚設置の場合には適用されないことが明示され、二階以上の部分に亭仔脚の軒先まで張り出して建物を建てることが認められた。このような制度もまた、各地の現状を調査した上で台湾の旧慣を制度化したものであった<sup>15)</sup>。1932年に台湾初の百貨店として開業した菊元百貨店は（2017年に台北市歴史建築として登録されている。）<sup>16)</sup>、亭仔脚を取り込んで建てられたことでも知られる<sup>17)</sup>。

台湾家屋建築規則の制定以後、台北市を初め、基隆、台中、新竹、嘉義、彰化、台南等の市街でも改正工事が行われ、さらに全島の統一的な市街改正が必要と目された結果、明治43（1910）年には、台湾総督府市区計画委員会が諮問機関として設置されるに至った（明治43年訓令第91号）<sup>18)</sup>。

一方で、台湾の都市にみられる伝統的な慣習であっても、強制的に撤去された事例もある。例えば1933年から1934年にかけて当時の台中州鹿港で行われた市区改正では、「不見天街」と呼ばれた道路沿いに空が見えないほどの庇で覆い尽くされた建物群を強制撤去し、道路の拡幅を行った。かつて「一府、二鹿、三艋舺」と称され、台湾第二の貿易都市として繁栄した鹿港では、夏季の降雨や日照、冬季の強風に備えるため「不見天街」が形成されたが、公衆衛生面への危惧から撤去されるに至る<sup>19)</sup>（撤去後に再生された鹿港元昌行は、2001年に歴史建築として登録され現存する<sup>20)</sup>。亭仔脚と不見天街は、いずれも市街地の道路に面した場所に見られる建築様式であり、台湾の風土に根差した慣行ではあるものの、市区改正において重視された「公衆衛生」面への配慮により明暗が分かれたことになる。

#### 2.4 日本の都市計画法（大正8年法律第36号）

##### および市街地建築物法（大正8年法律第36号）

第一次大戦後における工業化、都市化の急速な進展によって顕在化した都市・住宅問題は、日本において大都市周辺の市街地の無秩序な肥大化をいかに調整するかという課題を生んだ。ここにおいて、従前の市区改正に代わる制度として登場したのが1919（大正8）年の「都市計画法」（大正8年法律第36号）と同法とともに成立した「市街地建築物法」（大正8年法律第36号）であった。都市計画法は、都市計画や都

市計画事業の決定につき、都市計画委員会の議を経て、内務大臣が決定し、内閣の許可を受けるものとされる等、中央集権的な色彩が濃いものであった。また市街地建築物法は、本格的な建築物規制法としての内容を備えたものであり、戦後1950（昭和25）年の「建築基準法」（法律第201号）に引き継がれることになる<sup>21)</sup>。

1919年の日本の都市計画法（旧法）の制度的特質について、原田純孝は以下の5点を挙げている。①都市計画とは、「交通、衛生、保安、経済等ニ関シ永久ニ公共ノ安寧ヲ維持シ又ハ増進スル為ノ重要施設ノ計画」であり、都市計画、都市計画事業および毎年度執行すべき事業の決定は、都市計画委員会の議決、内務大臣による決定、内閣の許可を要する、②都市計画委員会には、中央委員会（内務省、内務大臣を長とする）と地方委員会（各都道府県、地方長官を長とする）が設置されたが、官治的性格が強い、③都市計画事業者としては、国の行政官庁、地方公共団体の行政官庁、特許を付与された執行者の三者とされたが、原則として市長が国の機関委任事務の事業執行の責めを負う、④事業実施の費用については、執行者となることが多い地方公共団体の負担となるが、その他の財源としては、特別税、地方公共団体の他の収入、払下国有河岸地の収入、受益者負担（新設）の規定がおかれた、⑤都市計画法、市街地建築物法のいずれにおいても、内務大臣の権限が強大であり中央集権的であった。全体としては、従前の市区改正制度の原則を維持しながら、都市計画の決定権限・執行権限、費用負担に関わる手続き面においてさらに拡充されたとする<sup>22)</sup>。

以上のような日本の旧都市計画法の特質は、台湾都市計画令にも概ね引き継がれることになる。

#### 2.5 台湾都市計画令（昭和11年 律令第2号）

都市計画の必要性については早くから認識さ

れていたものの、日本の都市計画法（1919年）に相当する台湾都市計画令が制定されるのは、昭和11（1936）年8月27日のことであった。

五島によれば、台湾都市計画令の公布までには以下のような経緯がみられたとする。1919年の日本の都市計画法公布を受けて、1921年、1924年に台湾総督府の特別調査委員会による準備作業が進められたが法令の施行までには至らなかった。1927年にも、台湾総督府内務局土木課による法制化にむけた調査が行われたものの実現せず、1934年に総督府に都市計画法施行準備委員会が設置され、1935年の2回の委員会を経て、1936（昭和11）年に「台湾都市計画令」（昭和11年律令第2号）および「台湾都市計画令民法等特例」（昭和11年勅令第273号）がようやく発布された<sup>23)</sup>。また1937（昭和12）年には台湾都市計画令施行規則（府令第109号）、台湾都市計画委員会規則（府令第110号）、台湾都市計画関係土地区劃整理登記規則（府令第111号）が発布され、同年施行された。なお、台湾都市計画令については、1937（昭和12）年に国有財産法の台湾施行に伴う改正が行われている<sup>24)</sup>。

台湾での法整備が遅延した理由としては、内地延長主義への転換により大正10年法律第3号（以下、法3号）が公布されて以降、明治憲法27条1項の所有権の不可侵性の規定、民法財産法の台湾施行により、これらに抵触する律令制定が著しく困難となったことが挙げられる<sup>25)</sup>。私権制限等を伴う都市計画令の法制化も大幅に遅延する結果となった。法案審議の最終段階においても、行政庁に対する訴願の提起を認めた20条が削除され（大正11年勅令第51号により日本の訴願法がすでに台湾に施行されており、法3号5条の「台湾ニ行ハルル法律」に抵触するため）、民法・不動産登記法・登録税法等についても同様の理由から、台湾都市計画令とともに台湾都市計画関係民法等特例（昭和11年勅令第273号）が制定されるに至った<sup>26)</sup>。

なお、台湾都市計画令の公布と同日に1899（明治32）年「市区ノ計画上公用又ハ官用ノ目的ニ供スル為予定告示シタル地域内ニ於ケル土地建物ニ関スル律令」および1900（明治33）年「台湾家屋建築規則」は廃止されている。

台湾都市計画令案の制定に至る最終段階の資料には、1935（昭和10）年12月4日付の中川健蔵台湾総督から児玉秀雄拓務大臣宛に提出された詳細な法案説明書、1936（昭和11）年7月25日付の拓務大臣から廣田弘毅内閣総理大臣宛に提出され「本島ニハ未ダ都市計画ニ関スル根本法規ナク都市計画ノ統制及事業ノ遂行ノ全キヲ期シ難キヲ以テ本令ヲ制定シ都市計画法制ノ整備ヲ図ルノ要アルニ由ル」と記載された起草理由書、同法制定時の日本、台湾、朝鮮の法令を詳細に比較した「台湾都市計画令案条文対照表」等が残されている<sup>27)</sup>。

台湾都市計画令制定の必要性については、①既往の市区計画の目的は主として街路網の整備や緑地計画に止まり、建築物統制のための地域制、土地開発を指導する土地区画整理、建築物の構造・強度等については顧みられず、都市計画の決定と計画事業遂行上の根拠法規を欠いている、②産業の進展と文化の向上に伴い、市街地人口が急激に増加している、③現行制度は、将来著しく増加する見込みの都市計画事業費の財源を確保するための受益者負担制度・都市計画税（地租営業税および雑種税に一定割合の付加税を課すものとした。）の制度、（現行法による衛生に関する規制以外に）建築物統制のための地域地区制、高さ制限、建築線、敷地内空地制限、建築物の構造・強度に関する規定を欠いていることを例示した上で、日本の都市計画法や市街地建築物法の施行は妥当ではなく、内地と台湾間の法制度の違い（土地収用、地租制度等）や台湾の気象その他の特殊事情に適應させるため、律令の制定が不可欠であると結んでいる。また「都市計画の意義」としては、「住民

ニ合理的生活ヲ営マシムベク土地ト建築物トヲ適当ニ配合スル」という観念に立脚し、「市街地全体ヲ通ジテ秩序ノ整備ト統制ヲ図リ惹テ之ガ発達ヲ合理的ニ指導統制スベク企図」することを挙げ<sup>28)</sup>、行政院の「指導統制」により、都市計画を通じた都市の「発達」を目指す立場が示された。

さらに対照表中には、台湾都市計画令には規定があるが、日本の都市計画法・市街地建築物法、朝鮮市街地計画令に規定がないものとして、①都市計画区域及都市計画の告示、②実施計画の認可・承認、③受益者負担の帰属、④国庫、州又は庁地方費補助、⑤事業執行に因り不用に帰した国有地の譲与、⑥公共団体を統轄する行政庁取用に使用した際に取用したもの及使用権の帰属、⑦地域内特別地区、⑧亭仔脚、⑨換地予定地の指定と建物、工作物の移転、占有者への立退命令の9項目が指摘されている。律令案の内容と発布された台湾都市計画令の内容を比較すると、条文数や文言の細かな修正がみられる<sup>29)</sup>が、以下、発布された台湾都市計画令につき、日本の旧都市計画法との違いを念頭におきながら、制度上の特質として、①台湾総督への権限集中、③費用負担、④他の制度との関係性、⑤旧慣の法制化といった点につき考察する。

### 2.5.1 台湾総督への権限集中

第1条の総則には、「都市計画」とは「市街地ノ創設又ハ改良ノ為ニ必要ナル交通、衛生、保安、経済等ニ関スル重要施設ノ計画ニシテ都市計画区域ニ付施行スベキモノヲ謂フ」ことが明示された。都市計画区域および都市計画については、台湾都市計画委員会の意見を聞いて台湾総督が決定するものとされ、さらに同条第2項では、「災害其ノ他特別ノ事情ニ因リ急施ヲ要ス」るときは、都市計画委員会の意見を聞かずに「直ニ」決定することが可能とされた。なお、当初の律令案には「都市計画委員会ノ意見ヲ聞クノ要ナシ」という文言がみられるが、最

終的には日本の旧都市計画法と同様の文言に修正されている。台湾総督は、決定した都市計画区域および都市計画の要領を告示し、都市計画区域および都市計画の決定により都市計画事業に必要な種々の建築規制が開始する点を明示している（2条3項、9条）。また諮問機関である台湾都市計画委員会に関しても、必要な事項については台湾総督が定め（3条）、都市計画事業は、「台湾総督ノ定メル所」により、行政庁が執行するものとされた（4条）。さらに急施を要する場合に都市計画委員会への諮問を要せず、輕易な計画区域・計画変更までも台湾総督の権限とする等（2条2項）、その集中の度合いは日本の都市計画法と比較して、より徹底したものとなっている。なお、台湾都市計画委員会は、1940（昭和15）年に中央、地方の二委員会制とされ、それぞれ台湾総督府、各州庁に設置されることとなった。（昭和15年府令第38号）<sup>30)</sup>。

### 2.5.2 費用負担

都市計画事業を執行するための費用は、行政官庁の執行分については国庫、公共団体を統轄する行政庁については公共団体、行政庁以外の者についてはその者が負担するものとされ、日本と同様に受益者負担の原則も新設された（5条）。また都市計画事業のために都市計画法（地租営業税および雑種税に一定割合の付加税を課すものとされた。）を賦課すること（6条）、執行費用を負担する公共団体には国庫、州又は庁地方費からその費用の一部を補助すること（7条）<sup>31)</sup>、都市計画事業の執行により不用に帰した官有地の無償下付（8条）等、事業遂行の財源を確保するための「台湾の特殊性」に鑑みた各種規定が設けられている。

### 2.5.3 他の制度との関係性

日本の旧都市計画法の時点では、都市計画事業の概念は必ずしも明確ではなく、計画をたてる作用を都市計画とみなし、事業を執行する作

用を都市計画事業とする理解がなされていた<sup>32)</sup>。台湾都市計画令においても、都市計画事業についての定義規定はなく、同様の理解がなされていたものと推測される。政府による「事業」が公共サービス（道路・公園・公共建築物等）を提供する直接的な介入であるとするれば、都市計画上の各種の規制は間接的な介入ということになる<sup>33)</sup>。

日本の旧都市計画法では、本来都市計画法の一環として内包されるべき建築線、地域、地区に関する規定は、市街地建築物法中に規定がおかれることにより分離される結果となった<sup>34)</sup>。これに対し、台湾都市計画令においては、これらの規定が基本的に同令中にすべて盛り込まれ、建築物に対する単体規定および集団規定としての建築規制が一体化された点が特徴的である。

台湾都市計画令第3章には、土地区劃整理の章が設けられ、都市計画区域内の「市街地としての」土地の利用を増進することが目的とされた（日本の旧都市計画法は、都市計画区域内の郊外部における「宅地としての」利用増進のために従前の耕地整理法を準用した区画整理を行わせるものであった）。土地区劃整理事業の施行は土地所有者に限られ、「強大なる制限を伴う」区画整理事業は行政庁が施行することが適当であるという理由から組合による施行は除外された<sup>35)</sup>。区画整理を行うためには、設計書を作成し総督府の認可を受ける必要があり、内容が適当でない場合は行政庁が施行するものとし（50条）、行政庁が施行する場合であっても、原則として整理施行区域内の土地所有者の負担とされた（54条）。この行政庁による区画整理事業の施行とともに、都市計画事業の周辺地域における建築敷地造成に必要な取用を認める「超過取用」を認めた（10条）ことで、安価かつ「上からの」都市計画事業の施行を可能とした。

なお土地取用については、既存の台湾土地取用規則（明治34年律令3号）により、台湾総督

が指定し、補償額については地方長官の裁決を求めること、裁決に不服ある場合は総督に裁定を求めることが可能とされた（台湾土地取用規則14条）。

用途地域については、住居・商業・工業（地域）と風致・美観・防火・風紀（地区）の指定が可能とされた（18条）点は、日本の都市計画法と同様である。但し、衛生・保安・経済等の必要がある場合には、台湾総督により住・工・商の各地域内に特別地区を設けることが可能であった点で、工業地域にのみ特別地区を認めた日本より用途地域の混在を防止する機能が強化されていた。風致・美観・防火・風紀（地区）の指定は、地域指定制や関連する建築規制とともに、市街地の街並みをコントロールする集団規定としての役割を果たした<sup>36)</sup>。

#### 2.5.4 旧慣の法制化

すでに述べたように、1900年の台湾家屋建築規則において設置が義務化された亭仔脚とは、道路に面した建物の1階部分に設けられたアーケードを指し、台湾の旧慣を制度化した建築様式である。

法案説明書には、「熱帯亜熱帯に属する台湾は光熱風雨が強いので、街路通行者の便のため、亭仔脚を設置することが多く、現行法である台湾家屋建築規則でもこの旧慣を法上の制度としており、本法案でも之を踏襲した」と記されている<sup>37)</sup>。中華民国期以降の台湾では騎樓と呼ばれ、法令用語としても騎樓が使用されているが、語義としては、亭仔脚は建物の前に設置された亭の意味で人が留まって休む場所を示し、騎樓は歩道にまたがった建物、覆われた歩道を意味しており、歩道の上部に部屋やバルコニーが設けられることが多い。建築物の一階部分を通行用に供出し隣地と連結して使用するこの習慣は、中国大陸南部からの移民によって持ち込まれたとされ、台湾の市街地の特徴の一つともなっている<sup>38)</sup>。

台湾都市計画令には、全島で統一された亭仔脚の様式、幅、高さに関する規定はおかれず、同令施行規則により、知事又は庁長が地区ごとに幅員および構造につき定めることが可能とされたことにより（同施行規則74条）、歴史や各地域の多様性が維持されることとなった。また施行規則により規定された各地の亭仔脚の寸法は、法令化以前に設置された亭仔脚とほぼ同一の寸法であり、当時の亭仔脚の実情を勘案したものであった<sup>39)</sup>。亭仔脚を設置する際に、その補償として二階以上の部分に亭仔脚の軒先まで張り出して建物を建てることも継続して認められた（同施行細則73条）。

台湾の旧慣である亭仔脚の制度を含む律令を制定するためには主務大臣を経由して勅裁を請う必要があり、法制局への詳細な事前説明が必要であったためか、律令案には、「亭仔脚ニ関スル説明」と「日光ノ直射ト台湾特有ノ豪雨ニ依ル被害ヲ避クル為家屋ノ道路ニ面スル側ニ設ケシ庇ノ如キモノ」という説明が付された台湾の亭仔脚の写真3枚（1936年6月に竣工したばかりの日本生命台北支店を含む。資料1中央）が添付されている<sup>40)</sup>。

なお、その後の中華民国期においては、台湾語の呼称である「亭仔脚」に代えて、「建築技術規則」により「騎樓」として再定位され、1974年の同法改正により、騎樓の占める面積分について、二階以上の軒先まで張り出して建物を建てることが認められた。奇しくも、日本統治期の台湾家屋建築規則施行細則（昭和8年府

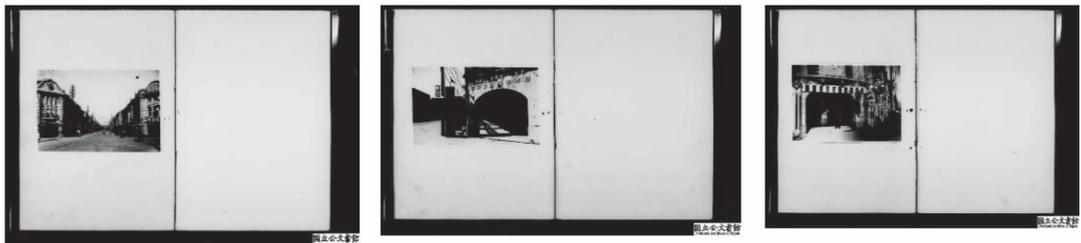
令第139号）1条「家屋ノ総建坪ハ敷地坪数ノ四分ノ三ヲ超ユルコトヲ得ス歩道及歩道上ノ建築物ノ坪数ハ前項ノ敷地坪数及建坪ニ参入セス」と同様の制度が、中華民国期の建築技術規則28条「騎樓庇廊の占める面積は、基地面積及び建築面積に参入しない」の規定により、法制度として再構築されたことになる。亭仔脚にみられる市民協同のための私有空間の提供という観念（昭和8年府令第139号の改正理由でいう「私人ノ利害関係」）が、日本統治期を経て中華民国期の建築技術規則において新たに「発見」され、定型化されたことにもなる。

### 3. 地方分権の進展と都市法制

#### 3.1 地方自治の進展

以上にみられるような日本統治期の台湾の都市法制を推し進めた要因として、地方自治の進展がある。官僚的統治機構の一環として補完的な役割を担った日本の地方自治法制は、その官治的性格を特徴とした。明治憲法には地方自治の章は設けられず、欧米の理論を継受することにより進展したが、この日本の地方自治のかたちが台湾にも持ち込まれた。

当初の県・庁・街庄社による中央集権的な地方行政機構に代わり、1920（大正9）年には、台湾州制（大正9年律令第3号）、台湾市制（大正9年律令第5号）、台湾街庄制（大正9年律令第6号）が創設され台湾地方官官制改革が実施された（大正9年7月27日勅令第218号）ことにより、中央の権限の多くが地方行政庁に移



資料1 JACAR（アジア歴史資料センター）「台湾都市計画令ヲ定ム」より引用<sup>41)</sup>。

譲された。また全島5州に知事を置き、官選ではあるが、州に郡守と市尹を、街庄には街庄長を置き、学校・土木・衛生等の経営、地方税の賦課、諮問機関としての協議会設置等を可能とした<sup>42)</sup>、以後、地方自治行政が本格的に始動し、地方公共団体は著しい発展を遂げ、1935（昭和10）年には、台湾州制（昭和10年律令第1号）、台湾市制（同年律令第2号）、台湾街庄制（同年律令第3号）として改正法が公布された。この改正により、州・市・街庄に法人格が賦与され、権利義務を有する主体であることが明示された。議決機関である州会、市会も設置され、厳格な制限を課しながらも半数を民選とし、街庄には諮問機関である街庄協議会が設置された<sup>43)</sup>。

### 3.2 内地延長主義と地方自治

「法律ノ効力ヲ有スル命令」の制定権を台湾総督に認めた明治29年法律第63号、これを継承し「法律ヲ要スル事項」につき台湾総督の命令により規定することを認めた明治39年法律第31号に代えて公布された大正10年法律第3号は、日本法の台湾施行を原則とし、台湾総督の律令制定権を例外としたため、台湾にすでに施行されている法律に抵触する他の法令の施行を著しく困難にした。都市計画令施行が大幅に遅延した背景については、五島による詳細な考察がすでにみられるが<sup>44)</sup>、その前提となった台湾での民事法施行時の状況について、日本民法（財産法）が台湾で施行された直後に出版された谷野格による概説書<sup>45)</sup>に、以下のような見解が示されている。

まず序文では、日本民族も20年前に民法適用を「強要」されたが、今日ではその恵沢に浴しているため、台湾での適用を「強要」したとしてもいずれはその恵沢に浴するであろうこと、欧米の植民学者は同化政策の失敗を説くが、日本に近接する台湾や「対等の文化」の上に立つ

台湾人の統治に適用するのは根柢において誤っていること、内地人との差別待遇を撤廃して同化を促すことが日本政府の統治方針であること等、台湾の特殊性や文化の対等性と同化主義の関係性に言及している。

また法3号について、内閣法制局は当初同法1条2項の特例勅令を「法律の全部又は一部を勅令で施行する際のみ」、すなわち法律の施行当初に限定する狭義の解釈を採っていたが、法3号審査の際には、立案の趣旨に鑑み、特例勅令は「隨時之を廃止又は変更することができる」とする広義の解釈を容認するようになった、同法附則第2項の従前律令で規定した事項が後に施行する法律の規定に違背するに至った場合の効力については、附則の規定（「当分の内は従前の例に依る」）に拘らず、谷野本人も法制局側の見解においても「当然無効」と述べている。

以上の内容からは、法3号施行の際には、特例勅令の解釈はすでに広義の解釈に傾いていたが、台湾にすでに施行されている憲法、民法等の法令に違背する律令は「当然無効」となり効力を生じないと解されたことが推測される。新たな民事法制の適用が開始されて間もない時期の出版であり、後の律令制定の長期停滞を惹起する可能性については、この時点では予期されていなかったことになろう。

その後の長い停滞期を経て、この局面を打破するきっかけとなったのは、地方分権に大きく舵を切った地方自治制改正問題に付随した法律の抵触問題であった。台湾市制による公用負担等の規定が、民法206条の規定（「所有者ハ法令ノ制限内ニ於テ自由ニ其所有物ノ使用、収益、処分ヲ為ス權利ヲ有ス」）、憲法27条1項（「日本臣民ハ其ノ所有權ヲ侵サル、コトナシ」）および同条2項（「公益ノ為ニ必要ナ処分ハ法律ノ定ムル所ニ依ル」）の規定に抵触するか否かの問題が浮上したことに起因する。当時の法学

雑誌『台法月報』には、所有権の「不可侵性」が絶対視される傾向にあり、「公益」や「法令ノ制限内」の解釈も一定しない状況にあること、内閣法制局との交渉の結果「私法と公法の交錯関係」は抵触ではないとする見解に至り、その後の台湾市制等の成立をみたとする記事が掲載され、1921年に出版され民法学に大きな影響をもたらした末広巖太郎『物権法』による所有権の社会化思想や公法私法二分論について言及されている<sup>46)</sup>。

私権制限による憲法への抵触問題は、「公益性」ないしは「公共性」を伴う領域、特に地方制度、租税、産業（専売に関する法規等）、法務等の分野において顕著であり<sup>47)</sup>、法3号施行後も依然として律令による独自の規定を設ける必要性があった。この現象は、一面において、地方自治行政の進展に伴い、植民地である台湾の特殊性（固有性）と日本国内の一地方としての普遍性との間で、露呈し始めた矛盾点の象徴でもあった。

#### 4. 結論に代えて

以上の過程に示されるように、台湾の都市法制は、その黎明期にあたる日本統治期において、日本の法制度上の課題を受け継ぎながらも、その固有性を盛り込みながら独自の進展を遂げた。内地延長主義の下、台湾の公共意識を反映した旧慣の制度化に成功した亭仔脚の存在は、その固有性を象徴するものでもあった。

法3号の制約により、1919年公布の日本の都市計画法に大幅に遅れ、1936年ようやく発布された台湾都市計画令は、都市計画の決定、都市計画事業の執行、財源としての特別賦課制度（都市計画税）および受益者負担原則の創設、建築規制、用途地域（地域・地区）制度による集団規定、土地区画整理等、従来個別の法令により規律された都市計画の各要素を一体化し、都市計画事業の迅速な施行を可能にした。母法

である日本の都市計画法施行以後の経験は台湾都市計画令に反映され、より進化した都市計画の実現に寄与した。但し、日本の都市計画法のもつ極めて強い官治的性格は、台湾総督府による強権的かつ（「発達」「指導統制」という文言に示されるような）進化論的な都市計画事業の施行にも反映されていた点是否めない。

地方自治についての規定を欠く明治憲法下において、地方分権の進展は欧米からの理論継受により支えられたが、1923年以降の台湾は、原則として日本法を施行する内地延長主義政策へと転向した結果、都市計画法制の進展について思いがけない停滞を余儀なくされた。固より「公共性」を根拠として所有権への制約を多く伴う都市計画法制は、訴願法・民法・不動産登記法・登録税法等多くの法律に抵触したため、最終的には律令および特例勅令による解決策が採られた。地方自治の進展が媒介となり、懸案となっていた台湾都市計画令の制定に至った点には、その後の中華民国期の地方自治の進展とが重なり合うが、日本統治期の法令でありながら中華民国期の1964年まで継続して適用された台湾都市計画令が、現在の台湾都市法制に与えた影響については、別稿により改めて考察を加えるものとする。

\* 本研究は JSPS 科研費18K01403の助成を受けたものです。

#### 注

- 1) 中川理「建築季評 既存の場所、空間に価値」読売新聞2018年12月27日23面。
- 2) 渡邊義孝は、台湾の建築物の独自性について近代建築の種子が日本と異なる形状で開花したとする見解を自著で図示している。渡邊義孝『台湾日式建築紀行』時報出版（台北、2018）191頁図。
- 3) デイヴィッド・スロスビー『文化政策の経済学』ミネルヴァ書房（2014）149～150、154～156頁。池上惇『文化資本論入門』京都大学学術出版会（2017）211～212頁。
- 4) 加藤耕一『時がつくる建築 リノベーションの西洋建築史』東京大学出版会（2017）では、建築



- 本の都市法 I』東京大学出版会 (2001) 248頁。
- 33) 渡辺俊一「都市計画の概念と機能」原田純孝編『日本の都市法 I』東京大学出版会 (2001) 142・143頁。
- 34) 原田純孝編『日本の都市法 I』東京大学出版会 (2001) 26頁。
- 35) JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. B04121004000「台湾都市計画令案対象条文」(外務省外史資料館)
- 36) 原田純孝編『日本の都市法 I』東京大学出版会 (2001) 37頁を参照。
- 37) JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. B04121003800「台湾都市計画関係民法等特例制定ノ件 分割 1」
- 38) 郭中端, 堀込憲二『中国人の街づくり』相模書房 (1995) 108~115頁。
- 39) 郭中端, 堀込憲二『中国人の街づくり』相模書房 (1995) 120~123頁。
- 40) JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A01200730700「台湾都市計画令ヲ定ム」(国立公文書館)
- 41) JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A01200730700「台湾都市計画令ヲ定ム」(国立公文書館)
- 42) 山中永之祐『新・日本近代法論』法律文化社 (2002) 325頁。
- 43) 山中永之祐『新・日本近代法論』法律文化社 (2002) 326・327頁。
- 44) 五島寧「台湾都市計画令の立案における委任立法制度の影響に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集』47-3 (2012)
- 45) 谷野格『台湾新民事法』台湾時報発行所 (1923) 31~37頁。
- 46) 五島寧「台湾都市計画令の立案における委任立法制度の影響に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集』47-3 (2012) 532頁, 鈴木信太郎「律令制定権の範囲について」『台法月報』34巻9号 (1940) 41~44頁。
- 47) 外務省編『外地法制誌 第5巻 日本統治下五十年の台湾』文生書院 (1964) 66~72頁。
- デイヴィッド・スロスビー『文化政策の経済学』ミネルヴァ書房 (2014)
- 郭中端, 堀込憲二『中国人の街づくり』相模書房 (1995)
- 田山輝明『土地法の歴史と課題』成文堂 (2015)
- 西澤泰彦『日本植民地建築論』名古屋大学出版会 (2008)
- 八束はじめ『思想としての日本近代建築』岩波書店 (2005)
- (論文)
- 姉齒松平「勅令を以て台湾に施行する法律に就て」『台法月報』30巻1号 (1936)
- 五島寧「日本統治下台北における近代都市計画の導入に関する研究」『日本都市計画学会 都市計画論文集』44-3 (2009)
- 五島寧「台湾都市計画令の立案における委任立法制度の影響に関する研究」『日本都市計画学会都市計画論文集』47-3 (2012)
- 鈴木信太郎「律令の制定と法律との関係に付て」『台法月報』34巻9号・11号 (1940), 鈴木信太郎「律令の制定権の範囲に付て」『台法月報』35巻2号 (1941)
- 高田寛則他「植民地統治下の台北市における台湾都市計画令—旧都市計画法との比較を通して—」『日本都市計画学会 都市計画論文集』No. 40-3 (2005)
- (中国語文献)
- 王泰升『台湾法的断裂與連続』元照出版 (2002)
- 王泰升『具有歴史思維的法學』元照出版 (2010)
- 王泰升『台湾日治時期的法律改革』聯經出版 (2014)
- 王泰升『台湾法律史概論』元照出版 (2017)
- 許育典『公民文化權, 文化法制與古蹟保存』元照出版 (2017)
- 陳一仁「十里人煙街路亭: 鹿港不見天街的拆除及爭議」『台湾文獻』68巻1期 (2017)
- 張樞, 王俊雄編『台北原來如此』台北市都市更新処 (2013)
- 李承嘉『台湾土地政策析論』五南出版 (2012)
- 林秀澄, 高名孝『計劃城市: 戰後台北都市發展歷程』田園城市文化事業 (2015)
- (その他)
- 台湾立法院《法律系統》<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0^626006C4C0C04D646006C079C00C6462E6C0D4C04C626027C8C0> (検索日: 2017年9月15日)
- 「家屋建築規則施行ノ件」(00000545003) 台湾總督府公文類纂 (台湾・国史館) (明治33年永久保存追加第21巻)
- 「家屋建築規則ニ関スル伺ノ件」(000001486014) 台湾總督府公文類纂 (台湾・国史館) (明治42年永久保存第34巻)
- 「台湾家屋建築規則」(00000545001) 台湾總督府公文類纂 (台湾・国史館) (明治33年永久保存追加第21巻)
- JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. A01200730700「台湾都市計画令ヲ定ム」内閣公文類聚 (国立公文書館)

## 参 考 文 献

- (日本語文献)
- 池上 惇『文化資本論入門』京都大学学術出版会 (2017)
- 外務省編『外地法制誌 第5巻 日本統治下五十年の台湾』文生書院 (1964)
- 外務省編『外地法制誌 第4巻 律令総覧』文生書院 (1960)
- 加藤耕一『時がつくる建築 リノベーションの西洋建築史』東京大学出版会 (2017)
- 川上光彦『都市計画』森北出版 (2017) 第三版
- 越沢 明『東京都市計画物語』中央経済評論社 (1991)
- 越沢 明『東京の都市計画』(1991)

JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B04121003800  
「台湾都市計画関係民法等特例制定ノ件 分割1」  
（外務省外交史料館）

JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B04121003900  
「台湾都市計画関係民法等特例制定ノ件 分割2」  
（外務省外交史料館）

JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. B04121004000

「台湾都市計画令案対象条文」（外務省外交史料館）

JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A01200686400  
「台湾街庄制ヲ改正ス（台湾地方制度ニ自治制ヲ採用ス）昭和10年，台湾総督府公文類纂（国立公文書館）」