

城镇化与社会管理丛书

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

RIBEN CHENGSHI
WENTI YANJIU

日本城市问题研究

◎俞慰刚 著

◎ 华东理工大学出版社



城镇化与社会管理丛书

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

日本城市问题研究

俞慰刚 著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

日本城市问题研究 / 俞慰刚著. —上海:华东理工大学出版社,2016.8

(城镇化与社会管理丛书)

ISBN 978-7-5628-4712-0

I. ①日… II. ①俞… III. ①城市管理-研究-日本
IV. ①F299.313.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 138206 号

策划编辑 / 刘 军

责任编辑 / 高 虹

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址:上海市梅陇路 130 号,200237

电话:021-64250306

网址:www.ecustpress.cn

邮箱:zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 江苏省句容市排印厂

开 本 / 710mm×1000mm 1/16

印 张 / 14.5

字 数 / 258 千字

版 次 / 2016 年 8 月第 1 版

印 次 / 2016 年 8 月第 1 次

定 价 / 60.00 元

版权所有 侵权必究

日本城市問題研究

慰剛白署



前 言

城市像一个人,从胚胎到成形,从出生到长大,从壮年到老年,又从老年到衰老,乃至死亡;城市像一个人,有中枢有大脑,有骨架有皮肉,有血管有经络,有躯干有四肢,乃至心肺。

城市是一个可长可短的过程,也是一个复杂多变的机体。我们可以知道她的诞生,但是我们却很难预测她的衰退与死亡。

人类总是在吸取他人的成长经验,以资自己的成长,虽然我们还是会犯这样那样的错误,但至少我们会通过这种学习来不断地丰富和成就我们的人生。同样,我们不断地回望其他城市发展的过程,从中吸取经验与教训,这将有助于我们制定城市发展的政策和规划,使我们的城市变得更加合理,更加美丽,更加舒适。

日本在明治维新以后,在城市建设与管理方面做了大量的工作,尤其在第二次世界大战以后,很快进入了经济高度增长时期,同时,城市建设也进入了一个黄金时期,尤其是1965年第一次奥林匹克时期的东京城市建设和1970年的大阪世界博览会时期,是日本城市建设的重要契机。当然,我们回望日本城市的过程,并不局限于此,也不限于城市建设,更重要的是对城市全过程、全方位的考察与思考。

如上所述,关于城市的发展过程,笔者从以下几个视角去思考。

第一,城市建设发展过程本身就是一个管理的过程,各个不同的历史时期都有其不同的管理方式,城市化初级阶段的建设发展是同步于初级阶段的管理的,而成熟时期的城市建设发展则是同步于成熟时期的管理,也就是说城市的建设发展与管理是一个同步的过程。管理是人们对一个时期状况的驾驭,即使是通过相互之间的学习能有一些提高,或是对某些经验进行修缮,人们也不可能超越自身的状况而变得先知先觉。

因此,笔者强调的是城市的建设与管理发展的过程。

第二,笔者认为人类的一切管理行为都与法律法规有关,那么城市的建设与管理也当然和法律法规有关。在人类活动的早期主要以不成文法为依据,而在文字产生以后,成文法成为主要的法律依据,例如最早的公元前1790年左右的成文法《汉谟拉比法典》中就有关于财产占有、继承、转让、租赁、借贷、雇佣等多种经济关系和社会、婚姻关系方面的条文,这些是有助于管理当时的城市社会问题的。而日本的城市建设与管理是以和城市建设与管理相关的《都市计划法》《土地收用法》等法律法规为依据的,因此,本书的各章也都尽可能地将城市建设的发展与管理过程用法律法规的视角来论述。

第三,本书的出发点是经世致用,即对于这一过程的研究是为了让我国的城市建设与管理做得更好。我国正处在加快城市化建设发展与管理的过程之中,城市建设与管理都存在着不少问题,而日本的城市问题是从明治维新以后就产生的了,我们回望走在前列的日本城市建设与管理过程,从中找出与我国城市建设和管理相关联的经验及教训来作为我们的范本,从中得到启示,推进我们的城市建设与管理。因此,本书更多地着墨于日本城市建设发展管理过程中的经验与教训的总结,以期能以此开启中国城市建设发展与管理的新思维。

第四,城市的发展从来不是以简单的硬件建设为中心的,所有城市的建设与管理都是为了在城市中居住、生活、工作乃至过路的人群服务的。一座城市的好坏,有没有魅力,不仅仅看她的建筑、环境与道路交通的舒适程度,还要看她的文化、福利与安全的幸福指数。城市的文化如何建设,传统文化如何保存与弘扬,社会福利如何保障,城市社会的安全如何确保,如何预防自然灾害的发生与减轻灾害的损失,这些都是城市建设与管理的重要方面。因此,在这些方面,本书同样用较多的篇幅来论述。

根据这样一个思路,本书主要由四个方面组成:第一编为“住行:城市的命脉”,主要论述日本的住宅与交通等问题;第二编为“环境:城市的霓裳”,主要论述城市的环境规划建设与创意改造等问题;第三编为“灾害:城市的陷阱”,主要论述日本城市防灾减灾等方面的问题,其中也包含了上海市河道水系治理问题的文章;第四编为“社会:城市的灵肉”,主要论述日本城市的福利、民间组织及地方政府管理等方面的问题。

以上简要地将本书的观点与主要内容做了一个概括,本书成书跨度有十年之久,书中有些内容是去年新近完成的,而有些则是几年前完成

的。但总体来说,不少城市问题即书中所涉及的内容笔者自认为并没有过时。大学时代的老师教导我们说“板凳要坐十年冷,文章不写一句空”。这是一位学者的治学准则,笔者始终坚守着这样一个准则。本书数据资料除书刊报章以外,现实资料基本来源于官网并标明了网址,以便于读者查阅。希望本书的内容能为城市的建设者、管理者及城市问题爱好者提供一个参考,哪怕是引起一些微小的共鸣,也是笔者最大的荣幸了。由于笔者才疏学浅,舛错之处自当不少,诚乞学者贤达不吝指教。

目 录

前言	001
序章 日本社会城市化的历史轨迹	
——以战后东京城市发展过程中的城乡社会互动为中心 ...	001
引言	001
一、日本社会及东京区域合并的历史回顾	004
二、集团就职列车时代的东京城市化高峰时期	007
三、经济高速增长时期的农村与城市	009
四、泡沫经济崩溃后的市町村合并与城乡结合的生活	011
五、小结	014

第一编 住行:城市的命脉

第一章 关于日本城市公共住宅政策与管理	
——以东京都营住宅为中心	019
一、公共住宅的必要性及发展情况	020
二、东京都营公共住宅的经营	022
三、公共住宅与社区经营	025
四、小结	026
第二章 试论以人为本的城市交通综合管理	028
一、改善人车交通法规与无障碍人行道	028
二、完善交通标志与道路施工管理	030
三、增强城市交通地图的准确性	031

第三章 城市交通文化之构建

——以日本大城市交通文化的构建历程为中心	034
引言:何谓城市交通文化	034
一、日本城市交通硬件建设及对交通文化之认识	035
二、日本城市交通文化的动力机制与现状	038
三、交通文化事业的管理机制	040
四、日本城市交通文化之问题	044
五、小结	046
第四章 东京城市轨道交通的利弊及其借鉴意义	049
一、东京轨道交通的形成过程及现状	049
二、东京城市轨道交通的管理模式及经验	051
三、东京城市轨道交通管理中存在的问题	054
四、东京城市轨道交通管理的经验与教训	056

第二编 环境:城市的霓裳

第五章 琵琶湖环境整治对太湖治理的启示

——基于理念、过程和内容的思考	061
引言	061
一、琵琶湖概况	062
二、琵琶湖综合整治的基本理念和方针	063
三、琵琶湖整治的过程	064
四、综合整治琵琶湖的基本内容	066
五、琵琶湖整治对太湖整治的启示	073
六、小结	076
第六章 日本城市土地集约利用问题的研究及几点启示	079
引言	079
一、日本城市土地集约利用的阶段与特征	080
二、日本城市土地集约利用的法律与理念	081
三、日本城市土地集约利用实例介绍	084
四、日本城市土地集约利用对我国的启示	086
五、小结	087

第七章 东北亚与上海网络的异同

——以上海与长崎的开港与城市发展网络组织系统为中心	089
一、问题的提起	089
二、“东北亚”与“上海”的概念	090
三、开港前的城市与不同的开港形态	091
四、开港后的城市管理及发展	094
五、作为都市建设网络性发展的不同趋向	098
六、小结	101

第八章 创意规划:城市再开发角度下的复兴契机

——从日本东京城市轨迹与现状看创意城市的发展	104
一、战后东京城市规划与创意建设	105
二、超大城市东京的创意建设与发展	107
三、创意城市的理念与法律基础	109
四、日本创意城市发展的启示	112

第三编 灾害:城市的陷阱

第九章 关于大都市灾害管理之研究

——以日本大都市灾害管理为中心	117
一、问题的提起与研究状况分析	117
二、日本大都市灾害管理的行政体制	120
三、日本大都市灾害管理现状及存在的问题	128
四、小结	132

第十章 关于日本城市火灾防治长效机制研究

——以日本政府及东京都法规制度建设为中心	134
一、日本火灾防治相关法律	134
二、东京都火灾防治相关法规、制度与措施	138
三、日本火灾防治长效机制的启示	141

第十一章 对东日本大震灾复兴工作经验与教训的再思考

一、在地震、海啸灾害现场的感受与震灾两年后的现状	145
二、加强自然灾害与人为事故的预防与预测	148
三、针对预测特大灾害的防灾与减灾	151

四、日本灾害复兴工作的教训与启示	153
第十二章 日本城市的灾害常态管理与应急机制问题研究	156
一、问题的提出	156
二、研究现状分析	156
三、日本政府防灾救灾组织体系与管理工作的	157
四、日本防灾救灾法律体系与实际应用	160
五、小结	163

第四编 社会:城市的灵肉

第十三章 日本民间组织法规与民间组织的城市管理	167
一、特定非营利组织与志愿者的概念	167
二、《特定非营利活动促进法》的主要内容	169
三、日本民间非营利组织的现状	171
四、民间组织在城市管理中的作用	174
五、小结	176
第十四章 日本城市老龄化问题对策研究	178
一、问题的提起	178
二、日本城市老龄化社会问题的界定与现状	178
三、与老龄化相关的法律	180
四、城市社会老龄化问题对策	184
五、小结	187
第十五章 日本城市管理的法律法规与执法机制初探	189
一、绪论	189
二、日本的城市管理体制	189
三、日本城市管理的有关法律法规	191
四、日本城市相关法律法规的执行机制	192
五、对中国城市管理工作的启示	194
六、小结	194
第十六章 地方政府行政透明的民本理念	
——以日本挂川市政府公开行政管理模式为例	196
一、绪论	196

二、挂川市概况	197
三、独具特色的官厅建筑	198
四、公开行政的管理理念	199
五、公开行政的政策措施	200
六、终身学习的市民精神	203
七、公开行政的启示	204
八、小结	205
附章 从城市突发公共危机事件看城市综合管理能力	
——以上海市城市河道管理与涝灾为中心	206
一、引言	206
二、上海城市河道管理与防汛的原则及方针	206
三、上海城市河道管理事业及行政机制	209
四、上海城市河道行政管理现状及问题	212
五、上海城市河道行政管理对策	214
六、小结	215
后记	217

序章 日本社会城市化的历史轨迹

——以战后东京城市发展过程中的城乡社会互动为中心

引言

2005年,日本小学馆出品了一部叫作《永远——三町目的落日》的电影,以1958年东京社会底层三町目里发生的故事为背景,导演对时代的考证、大场面的拍摄和特技的运用,成功地还原了那个经济开始高速增长时代的日本社会。该电影使人们重温了今天被遗忘了的温暖的心灵,给人以梦想、希望,成为日本风靡一时的电影杰作。这部电影中的一个主要人物就是从偏远的青森县农村来到东京打工的女孩——六子。六子与同代人一样,坐着集团就职列车从贫穷的农村来到东京一家汽车修理厂工作。这家修理厂是一家街头小公司,只有一名社长和她这一个员工。就这样,无数个小公司、无数个六子,推进了日本的经济发展和城市化。另外,在2002年富士电视台连续播放了20多年的《来自北国》的系列电视片的终章《2002 遗言》,再一次引起了人们对此连续剧的高度关注。这是一部以北海道富良野农村社会为背景的现当代长篇故事,反映了高度城市化时代的日本北方农村的社会状况。其中一个重要情节是城市中的青年人回到北海道的农村,十分赞赏主人公五郎用捡来的东西造房子的行为,并主张用捡来的东西为自己建造婚房,建更多的东西,甚至要建一个捡来的街道,还要用粪便来做沼气,改善生活,改善环境。当然这些情节并不是为了描述日本的城市化和城市化下的农村情况,但着实为我们了解日本社会的城市化和高度城市化下的农村社会起到了十分重要的作用,也为当今日本社会重整旗鼓、复兴经济起到了积极的作用。

1. 现行研究分析

日本城市化问题在不同层面和视角上得到了较为广泛的研究,在日本和中国都有不少研究成果为我们研究日本城市化的历史轨迹或曰城乡一体化的历史轨迹奠定了良好的基础。

从日本的研究及工作经验来看,新近出版的西村幸夫的《再造魅力故乡》一书从一个城市规划设计师的角度来谈论连接城市与农村的城镇街区再造,即社会重构过程中的故事,为我们理解日本城市的传统与现代互动起到了积极的作用。^①而1984年出版的谷藤正三的《营造城市之心》一书的第三、第四章对日本城市的现代与未来、战后四十年的城市发展做了简要的论述与描述,准确地推断了21世纪的城市网络,并认为要给城市以活力,就一定要应对区域社会中人们的要求;而今后的城市公园、休闲设施、住宅、运输系统以及其他物理性的城市设施当然是必要的,但社会服务、医疗服务、教育及艺术文化设施等更要规划好。这些都强调了城市社会性,从现在的状态来看,这一提案是得到了印证的。^②古厩忠夫的《里日本——再论近代日本》虽然是论述近代日本历史的著作,但是作者从人、物和资金的流动情况描述了日本海沿海部分农村地带的城市化发展历史,并介绍了城市化如何反过来促进了日本的发展。这本书从另一个角度论述了日本社会城乡一体化的进程,是一部有很大的启示意义的著作。^③

中国方面近几年积极推进城市化发展,对各国的城市化都进行了广泛的研究,其中不少是以日本的城市化为研究对象的。如沈悦的《日本的城市化及对我国的启示》一文从日本城市化进程的四个阶段总结出四个城市化的特点:①经济增长方式决定了超高度集中发展的城市化模式;②高度集聚的城市化后出现了郊区化与再城市化现象;③先片面发展经济而后再综合治理;④自上而下的城市发展道路。作者还提出了我国在城市化过程中应该注意的城市定位、城市化中的马太效应、交通方式的选择、土地的合理利用等四个方面的问题。^④这是一个研究日本城市化问题的十分重要的成果,但正如论文题目所示,文中很少涉及整个过程中日本农村的变化情况,没有从整个社会的视角来看问题。韦伟、赵光瑞的《日本城市化进程及支持系统研究》认为,日本城市化的发展主

① 西村幸夫:《再造魅力故乡》,清华大学出版社2007年版。

② 谷藤正三:《都市づくりの心》,森北出版株式会社1984年版。

③ 古厩忠夫:《里日本——再论近代日本》,岩波新书1997年版。

④ 沈悦:“日本的城市化及对我国的启示”,载《现代日本经济》2004年第1期。

要是以产业结构的演变及政府的制度选择为支撑的。其中农业是城市化的基础,制造业和第三产业是城市化的主要动力,而政府的合理政策选择则是城市化重要的外部条件。作者认为日本的政策系统主要由三个方面组成:①国土规划与区域经济协调发展政策;②公共投资政策;③城市计划制度与土地政策。这篇文章为我们思考日本城市化中社会联动问题提供了一个很好的思路。^①另外,宋杰、赵韩强等的《战后日本农业劳动力的转移及其对中国的启示》则以战后日本农村劳动力的转移为中心,对日本人口产业结构的调整及农村的城市化问题进行了较为深入的研究,并总结出以下经验:①实现农业现代化生产,不断提高农业劳动生产率,从而使农业劳动力不断地被释放出来,即农业内部的推力作用促使农业劳动力转移;②大力发展中小企业,不断吸收从农业中转移出来的劳动力;③通过兼业形式使劳动力逐步向非农产业转移;④政府通过制定政策,促使农业劳动力转移和大力推进农村城市化等。作者还认为有六个方面值得我国借鉴:①国家和各级政府应该充分认识到农业剩余劳动力转移的必要性和重要性,并制定中长期农业剩余劳动力转移规划;②推动农业劳动力兼业,使其逐渐转向非农产业;③加快小城镇建设,以小城镇的发展带动农村城市化;④进一步发展乡镇企业,使其成为农业剩余劳动力转移的主渠道;⑤以市场为导向,调整农村产业结构,使农业劳动力在农业内部被“截流”一部分;⑥组织劳务输出,向国外转移一部分农业剩余劳动力。^②

综上所述,对于日本城市化或城乡一体化问题的研究已经积累了很多优秀的研究成果,不少论文从不同的角度分析论述了这一问题,为我们进一步展开讨论提供了十分有益的帮助。

2. 城市化的概念

城市化是指在一个地域或国家中城市人口与农村人口相比不断增长的过程。社会的城市化是生活及人际关系的城市化,与人口的城市化及地域的城市化没有直接的关系。地域的城市化有时可以指在一个区域内的城市数量增加,而狭义的可以理解为农村的土地利用转化为城市的土地利用,街道不断扩大的过程。从广义的角度来说是城市影响圈扩大、强化,城市内部的土地利用进入更高的层次。城市化的兴起一般认为是近代产业的发展提高了城市的人口吸引力,但也有一些情况是农村

① 韦伟、赵光瑞:“日本城市化进程及支持系统研究”,载《经济纵横》2005年第3期。

② 宋杰、赵韩强:“战后日本农业劳动力的转移及其对中国的启示”,载《东北亚论坛》2001年第4期。

人口的大量涌出,超过了城市人口的吸引能力而引起的城市化。^①而后一种情况主要出现在第二次世界大战以后,有人称之为“疑似都市化”,造成城市交通拥堵、贫民窟现象等社会问题是其主要特征。为此有人认为城市化“不只是承担城市规划的法律工作者和技术工作者的问题,应该说对于社会心理学家、经济学家、历史学家、人类学家、都市社会学家以及医学、卫生学家们来说是同样重要的”^②。因此,城市化或城乡互动是一个复杂的社会过程。

市町村合并是日本城市化过程中始终坚持的一种行政方式,也是一种地方行政改革的方式,这个过程也可称之为城市化。市町村合并,就是指几个市町村合并成为一个更大的市町村。如B市与C町、D村合并形成一个新的A市,这可以称为新市式合并;又如C町与D村并入B市成为一个大的B市,这种方式称为编入式合并。通过这种合并扩大了行政区域,增加了城市人口,可以合力调整城市基础设施和公共设施,改变社会的保障体系,强化城市的财政基础,减少行政人员及财政支出,提高行政管理和服务水平,提高土地利用率。

3. 本章的视角

正如本章开篇提及的电影、电视剧所描述的那样,城市化的过程是一个农村与城市交融和拉锯的过程,由农村走向城市,由城市返回农村,人口的流动促进了城市的发展,也推进了农村的发展,这应该是城市化过程中的一个主流模式。本章在上述研究成果的基础上,以日本东京市町村合并为主线,对日本社会的变迁和日本城市化过程中城乡联动的历史轨迹城市化过程中的种种问题进行研究与分析。笔者从日本市町村合并的历史回顾、集团就职列车经济复苏时期、高度增长时期的城市化及泡沫经济崩溃后的市町村合并与城乡相结合的生活等几个方面来展开,从城市社会的变化来观察日本城市发展过程中的城乡联动,总结日本在城市化进程中城乡互动的经验,并从中探寻值得我国借鉴和引以为戒的经验与教训。

一、日本社会及东京区域合并的历史回顾

实际上在日本的城市化过程中市町村的合并是最先起步的一种方式,这种方式可以追溯到明治维新时代。明治17年(1884),山县有朋在

① 《国民百科事典》第十卷,平凡社1978年版,第107页。

② 谷藤正三:《都市づくりの心》,森北出版株式会社1984年版,第170页。

内务省设立了“町村法调查委员会”，在德国顾问的建议下，于明治 20 年成立了“地方制度编纂委员会”，研究地方的制度^①，在此基础上，明治 21 年(1888)日本政府发布“市制·町村制”，日本开始全面推进町村的合并，在历史上称为“明治大合并”。这一次大合并并掉了将近五分之四的町村，町村总数由 71 314 座下降到 15 859 座。其主要目的是使财税、土木建设、社会救济、户籍和小学等运营与管理规范化、规模化。

如前所述，在明治以前由于西洋文化的入侵、日本生产力的提高、商品经济的发达，农民自给自足的经营体制开始崩溃，就有不少地方开始自然地町村合并，走向城市与农村的交流。其主要表现为农村地区初等教育开始普及，提高农民的文化素质，缩短城市与农村的距离。

第二次大合并是以在昭和 24 年(1949)发布的“夏布劝告”^②为动因的，“劝告”认为要健全日本的财政，就需要进行地方财政制度改革、地方行政制度和地方行政事务的再分配，并提出了三个原则：明确行政责任原则、能率原则和市町村优先原则。为此日本政府成立了“地方行政调查委员会”，对地方行政进行了调查。昭和 28 年(1953)，日本自治厅(现自治省)制定并执行了《町村合并促进法》，昭和 31 年(1956)又颁布了《新町村建设促进法》，这些都为市町村的合并奠定了理论和法律的基础。这一时期的主要目标是新体制下中学的合理设置与管理、市町村消防事务、社会福利、保健卫生等的建立及人口规模的扩大，为此以 8 000 人的规模进行町村的合并。实际上在这两次合并以前还有三次合并，一次是大正 11 年(1922)，一次是昭和 20 年，还有一次是昭和 22 年，经过这几次的合并，市町村的数字从 1888 年的 15 859 座下降到 1953 年的 9 868 座，而到 1956 年又减少到了 4 668 座。而另一方面，市的建制则从明治 22 年(1889)的 39 座发展到昭和 31 年(1956)的 495 座。昭和年代町村的大合并为日本 20 世纪 50 年代以后的经济高速增长所带来的社会大变动奠定了基础，对农村地区的建设和发展及区域地方自治起到了积极的推动作用。

东京从德川家康建立幕府，以江户城为主成为日本的政治中心。明治时代维新政府以此为基础进行了都市建设，明治 4 年(1871)左右将东京周边品川、小菅、浦和、神奈川等县中 340 村归并到东京府管理，基本是现在东京 23 个区的范围。明治 5 年(1872)实施户籍法，废除品川县、

① 田村明：《江戸東京まちづくり物語》，時事通信社 1994 年版，第 181 页。

② 1949 年为了完善日本的税制改革，美国组成了以卡尔·夏布为团长的“日本谁知使节团”，该团回国后提出了一个报告，这个报告后来被称为“夏布劝告”。