

第一章

概述：从大城市的综合管理 看东京的城市问题

一、过度集中的东京

城市文明的发展程度是人类文明发展水平的标志。在人工环境下的人类生活以及人类生命是城市文明所要解决的基本课题。

人类离不开自然，人类的生存有赖于大自然所提供的各种条件。我们的“衣”、“食”、“住”直接跟自然环境密切相关，而“行”则不过是为了达到上述三个方面的手段而已。然而，城市文明的发展在很大程度上是违反自然的原则的，把人类引向越来越远离自然的方向的。从某种意义上来说，城市生活是一种丧失了自然条件的人类生活方式。在这种方式下，人类是用人工来模仿自然条件以满足其亲近和回归自然的要求的。

为什么人类如此向往城市生活和城市文明呢？城市文化生活设施和各种娱乐设施是城市生活的魅力所在。正是这些，强烈地吸引着大批的农村青年涌向城市。同时，城市也是人类经济发展的需要。经济发展的前提之一是分工与合作，只有在城市里，才能进行高水平的分工与合作。而有了这种高效的分工合作，就可以同时向很多人提供人生向上的机会。正是为了追求这些机会，人们不惜离乡背井甚至远渡重洋涌向城市。人是兼有自然性与社会性的生物。人类对这样一种在丧失了自然条件之下的城市生活的追求表现了人的社会性的一面。

如何在越来越远离自然的环境里保证人们在上与自然的亲近是摆在现代大城市的一个重大课题。城市的规模越大，要做到这一点就越难。日本的大城市也同样面临着这一考验。

60年代以来，日本的城市综合管理一直把缩小地区差距、谋求均衡发展、将东京绝对集中型国土结构改造成多极分散型国土结构当作长期基本课题来探索。尽管日本的城市综合管理一贯以全国的均衡发展为目标。然而，人口以及中枢管理功能朝东京高度集中的状况不仅没有减轻反而一直在加剧。

东京中心地区（东京都 23 区）的人口正在减少。实际上东京地区的人口增加并不是由东京都内城区部的人口增加造成的。如果以 1985 年的人口基数为 100 计算的话，东京今天的人口只相当于当年的 91.2，神奈川县（包括横滨、川崎等城市）150.9；埼玉县

158.3; 千叶县 164.5。

这样一种发展方式把东京变成了一个巨大的“空心馅饼式”的城市,10公里圈内的人口一直在下降,1970年为430万,90年代则下降为350万。20—30公里圈上的“馅饼边缘”上同期人口则由390万增加到了600万。30到40公里圈上的“馅饼边缘”上同期人口则由390万增加到了650万。东京圈(周边60公里圈内)现已形成一个3200万人口的巨大城市。虽然政府当局制定了人口分散政策,但预计到2000年其人口将达到3400万。

表 1-1 东京集中的现状

	东京都区部		60公里圈	300公里圈
面积	0.2%		3.6%	33.2%
人口	1960年	8.8%	18.9%	46.6%
	1985年	6.9%	25.0%	51.3%

东京作为日本的首都集中了越来越多的中枢管理功能,同时,它的国际性大城市的功能也在发展,特别是在国际金融和国际信息方面已经成为一个世界性的中心。

过度发展了的城市扩大了城市与乡村的距离,这不仅造成了城市本身的各种问题,而且一个国家内部的地区差距不利于国家整体的发展。今天日本的地区差距表现在各个方面,它首先是三大城市与地方的差距、环太平洋地带与地方的差距、东京圈与地方的差

距，然后是多极分散国土结构中的各极绝对集中与周边的差距，这造成了许多人口过稀的山村、离陆岛、夕阳产业地带、衰退地带、低收入地带、失业多发地带和老龄化的地区。最后还有各种教育的地区差距、医疗的地区差距、福利以及人均收入的地区差距（东京人均收入与府、县人均收入之比）等。

现在日本学者普遍认为，东京的绝对集中已经到了极限，它将走向分散和分权化。

二、东京过度集中所带来的城市问题

东京过度集中所带来的城市问题可以归纳为以下几个方面：

1. 城市功能的维持和提高

其中包括大城市改造、环境改善、土地问题、住宅问题、规划问题和交通问题。城市公共交通几乎是一个让现在所有世界上的大都市都感到头痛的问题。日本人制造了许多汽车，但很多只能卖到国外去，许多城市家庭的汽车只能做摆设，还有不少家庭根本就不备车。

2. 日本大城市的国际化对策问题

3000 万以上的人口的集聚，形成了一个巨大的消费市场，商业机会也呈多样化。由于东京是一个世界性的信息和文化的集中地，它也就成为日本各地和世界各国追求这些信息和文化的青年人的集中地。东京

发挥着作为世界市场的先行者或实验地的作用，从而更加使它成为外来商业和人口的集聚地。

日本现在有外国人约 166 万(包括大约 30 万未登记者)约占日本总人口的 1.3%。由于外国人大多居住在大城市里，这就使日本的一些大城市里外国人的比例相当高。这些居住在大城市里的外国人是构成上述日本城市的国际化对策问题的一个重要方面。

3. 情报信息的集中化与管理问题

进入 80 年代以后 在新的世界形势下 日本大城市特别是东京的国际化和信息化获得重大的发展，日本国内外活动的信息中枢功能基本上集中在东京，这就使得东京的国内国际性信息集中状况日益严重。

在某个小芯片出了一点差错就会造成断水、断电、交通堵塞等大面积城市功能瘫痪的可怕后果的今天，情报和信息管理成为一个越来越引人注目也令人担忧的问题。信息的庞大化使情报的利用越来越困难，情报检索体系的改革和情报公开制度的建立势在必行。同时，情报信息的网络化大大方便了人们的情报利用，但也使机密情报的保密成了一个令人头痛的难题。利用高科技通过情报信息网络的犯罪行为最近已屡见不鲜。对计算机系统的过分依赖也使日本的金融机构不止一次地蒙受高达 10 亿美元巨额的经济损失。情报信息管理的重要性现在已为人们所普遍承认。

4. 安全管理、危机管理问题

日本原来的城市建筑物的高度限制是 1920 年制

定的。当时规定最高不得超过 31 米。慑于东京大地震的余威，日本战后很长一段时间不敢突破这一限制。1965 年，日本废除了对城市建筑物的高度限制，从此日本开始了高层和超高层建筑的历史。但是由于日本是个地震多发国家，且大城市多处在地层断裂带上，最近在神户地震的影响下，有人认为应该重新恢复对城市建筑物的高度限制，不能好了伤疤忘了痛。特别是要制订地震对策、事故故障对策。

超大型城市的形成使城市的灾害防止更加复杂化了。在城市建筑成片相连的情况下任何一种城市灾害都有可能株连到周围的地区并导致其他性质的城市灾害的并发。在这种情况下采取预防性隐患排除方法预防灾害的扩大就成为保证城市空间的安全的重要手段。

各种传染性疾病是威胁城市公共安全的一大因素。近年来，性病尤其是艾滋病的流行正在使日本面临性意识上的革命。由于仍然没有防治艾滋病的特效药，广泛地开展普及宣传活动，仍是唯一有效手段。在艾滋病患者、感染者人数居全国首位的东京都，1992 年到 1994 年曾举行了“东京都阻止艾滋病运动”。这是一次全市规模的联合宣传活动，旨在普及预防知识和消除人们对艾滋病患者、感染者的各种误解。

日本战后的社会长期平安使日本获得了“安全社会”的美称。一般人都认为，日本的社会安全即使不能算是完美无缺的，但它足以令欧美等国难以望其项背。但是，近年来“奥姆真理教事件”等恐怖活动打破了日本的“安全神话”。现在人们又认为日本在社会安全上

并不是一块净土，大意不得。

日本社会安全顾问委员会于 1991 年 11 月组建了未来社会安全委员会，该委员会的任务之一是要对新的福利和保险模式进行研究。该委员会 1993 年的首次报告曾提出了社会安全的原则、理想和观念，以及公务部门与民间部门之间的职能分工。1994 年的第二次报告又提出了从社会安全角度出发的市镇规划政策。从这些事例可以看出，现在日本公众对社会安全问题的关心度日益增长。

5. 女性意识的上升和高龄化社会的对策问题

日本由于受历史传统的影响，女性结婚后一般留在家庭里做家务和哺养孩子。但是，现在日本大城市的家庭结构发生了很大的变化，越来越多的妇女愿意晚婚或独身，孩子少甚至不要孩子的家庭越来越多。城市生活的方便化，使得家务劳动大大减少，同时现在许多日本女性，特别是大城市里的日本女性越来越重视自己的独立性，为了谋求经济上的独立性，她们跟男性一样工作，为此宁肯放弃结婚成家的机会。

这些情况正在彻底地改变着日本大城市的社会经济结构和文化传统，有鉴于此，现在日本的大城市围绕着女性问题在一系列领域里正在进行改革活动，其中首先是改善传统的女性意识使之适应现代大城市生活的新环境，塑造新时代日本市民的女性意识，重新认识和接受妇女的社会角色和政治、经济、文化角色等。

日本的大城市还面临着高龄化社会的冲击。高龄

社会的到来使城市的活力下降，加上日本特有的终身雇用制和年功序列制导致公司里中老年职员过多，特别是“资深”的管理职员人满为患，而年轻人被压在底层；中老年职员工作能力下降但工资丰厚，这也使年轻人怨声载道。

同时，寿命的延长使老年人的福利成为一个重大问题。日本从前的生命保险和年金制度都是按照 75 岁的平均预期寿命来规划的，寿命的延长使得老年人的福利成为一个重大的社会负担，尤其令年轻人不满。另外，社会老龄化和小家庭趋势使老人的晚年生活无法一如既往地依靠子女的护理和照管，而必须及早做好晚年自立的准备，尤其是必须在经济上做好准备。如加入各种养老保险、国民厚生年金或者自己储蓄上一笔资金以备养老之需。这些问题涉及到日本的就业与保险制度、保健和福利制度。在这些制度上的改革势在必行。

6. 能源资源的供给和利用问题

目前以 2010 年为目标的新国土计划正在制定中。以 2000 年为目标的经济政策的制定也正在进行中。新的国土计划除了将规划首都功能、中枢功能的转移问题 迁都问题 外 还将把能源、资源的供给和利用问题作为一个重点来进行规划。

日本是个资源匮乏的国家，但是强大的经济实力和世界上相对低廉的资源和能源价格使日本在这方面一时还不至于受到太大的威胁。但是从远景上说，资

源问题迟早会成为制约日本发展的一大要素。目前，日本的大城市在资源保护方面做得较为成功的是水源的保护。日本虽然不属于水资源匮乏的国家，但水是无法从国外进口的资源。如今，大张旗鼓的节约用水的宣传使节水观念深入人心。一些城市计划将消防用水海水化。海水消防到目前为止已经实施的行之有效的做法是用消防飞机从海上取水来进行森林和大面积城市火灾的灭火。今后则是要建立海水的消防体系，包括将消防用高压供水系统尽可能由现在的淡水系统改造成海水系统 这样可以大大节约宝贵的水资源。

日本大城市对上述问题的探索和实践的就是本书所要介绍的主要问题。

三、城市发展的目的性问题： 科学技术为人类服务

日本的流通系统很大程度上借助于海上货运，海上货运在日本的全部海运中占到 44%。新的电讯网络如“船网 (SHIPNETS)”正在发展 以传递和协调各大海港之间的信息交流。许多日本最忙碌的港口都非常狭小非常拥挤，因此要安全有效地指挥繁忙的海上船只，科学技术负有非常重要的作用。

日本的交通运输体系正在经历着一场巨大而深刻的变革，这一变革体现了一个根本的转变，即从战后长期以来，以工业生产和输出经济的需要为中心建设交通运输结构向强调消费者需要的转变。日本城市发展

的天平在高效与舒适之间正在向后者倾斜。比如，现在日本有几个正在进行中的用于改善日本航空设施的步骤：像兴建大阪新的关西国际机场；扩建一些地区性的机场用于接纳国际航班以及提供 24 小时服务以增加运力；建立一个联系四个国内空中交通控制中心的系统以便于应付各种紧急事件和自然灾害；各航空公司也努力提供更好的服务，比如降低个人飞行的费用以及事前预约机票打折扣等。

四、人类工程学与城市发展

京滨东北线是东京圈最拥挤的一条路线，高峰时的拥挤率超过 300% 其次为东京的“内环线”山手线为 250%。京滨东北线从 1995 年开始使用一种最新型的列车，该种列车据说采用了好几项人类工程学研究的最成果 如把车窗加大了 使乘客观察外面的市容非常舒服；并且使用了有高低起伏的沙发座垫以适合乘客的身体 使人们坐得更加舒适 座位隔成了两人和三人的固定式样，使得从前一个人占据一个以上的座位空间大大减少 座位的高度提高了几个厘米 从而大大减少了乘客翘二郎腿的现象；车窗的设计使人们无法把头靠上去打盹，这样就避免了头油发蜡等弄脏车窗玻璃；悬空式的座位使得车箱的冲洗简单化了。

然后，当崭新的列车投入使用，许多人为之欢呼时 批评这种新型列车的声音却越来越高 高低起伏的沙发座垫以迎合乘客的身体，其本来的目的是使人们

坐得更加舒适，但因为形状是固定的，屁股的大小不那么“规则”的人不喜欢它；座位隔成了两人和三人的固定式样使得从前一个人占据一个以上的座位的现象大大减少，但同时又使一个大个子坐两个人的位子成为必然；座位的高度提高了几个厘米，减少的只是腿短的黄种人乘客翘二郎腿的现象；车窗的设计使人们无法把头靠上去打盹，但这必然不受车厢里那些累得疲惫不堪，困得东倒西歪的公司职员们的欢迎。人们指责这种新型的列车与日本现在正在进行中的“舒适革命”背道而驰（见图）。



新型列车

这是一年以前开始在日本最拥挤的铁道线“京滨东北线”上行驶的新型列车。该车采用了一系列人类工程学研究的新成果，整体造型也甚美观，但近来人们开始批评它的设计。

（横滨 矶子区根岸）

五、日本大城市综合管理 的社会制度问题

在城市管理某些方面，日本是世界上的先进国家，有不少值得我们学习和借鉴的经验和做法。但我们在介绍这些经验的同时，也介绍了日本在城市管理实践上的一些失误和教训。因为这些不成功的地方也同样对我们有启发和教育意义，甚至更值得我们吸取。

最近，日本的一些城市纷纷拆除了车站、公园等公共场所的垃圾箱。其原因主要是因为垃圾箱招来的垃圾给城市清洁事业添了许多麻烦。这种做法的确起到了减少公共场所垃圾的良好作用。于是，东京等一些城市因来不及拆除其公共场所的垃圾箱，干脆用胶带先将它们糊了起来。

一般说来，在车站、公园等公共场所设置垃圾箱是为了让在公共场所的人们不乱扔垃圾，而将垃圾扔在固定的场所以便打扫，拆除公共场所的垃圾箱只有在市民已经养成了根深蒂固的不乱扔垃圾的良好习惯时，才有可能起到减少公共场所垃圾的作用，但在这种习惯尚在形成的地方，这样做只会引起不良的后果。

应该看到的是，日本大城市的这些成功的经验和失败的教训都是在资本主义制度下进行的。日本大城市发展的历史非常鲜明地体现了资本主义政治经济的特点。资本主义的弊病是放任，因而其城市建设必然会呈现出无秩序的特征。从某种意义上说，城市

发展规划在资本主义体制下总是被动地进行的，是没有办法才不得不进行的。

最后，我们还应该看到，现代日本城市管理的许多方面 尤其是本书中介绍的‘ 综合管理 ’的方面 具有其独特的“ 软件 ”的性质。许多做法都有其特殊的背景和前提。这就使我们对日本大城市管理的一些方法无法照搬照抄，而只能参考和借鉴。其中有些为了解决日本城市特有问题的管理方法，不一定完全适合我国的国情和我国城市的市情。再如日本的环境保护和城市卫生的进步在很大程度上是靠市民运动推动的，这跟资本主义制度本身无法自主推动环境保护和城市卫生的进步有关。相信这些，读者是能够识别的。



我的家

日本人梦寐以求的这种木结构的房子需要用大量的木材。它住起来很舒服，但对环境是一个破坏，今天日本的建筑用木材大多从东南亚进口（山内文提供）



上梁

由于价格昂贵，图中这么大的民房在日本并不多见。现在日本只有不到 60% 的人拥有这种私人住宅，新建住宅面积平均每户为 85.5 平方米。这种木结构的房子据称抗震性能高，但易受火灾袭击。

第二章

城市规划

一、日本城市规划的历史发展与现状

日本城市的特征跟欧美的一些大城市不同。日本是一个四面环海的岛国，岛内语言、民族和文化高度一致，历史上小规模的内战多而对外的国际大战少，这一特征使得日本各地城堡多（如大阪城、熊本城等）而少有欧洲那样地域范围比较紧凑的城市。这样，日本的城市原来多为一些分散的较大的聚居地和商品交换地，由此汇聚而成的日本城市对外的界线不那么分明，结构比较松散。另一方面，由于多山多树，城市建筑多为木结构的低矮建筑，这固然易于发生火灾，但这种建筑很容易拆建，也有利于后来的城市规划。

1. 东京战前的城市规划

东京是日本最大的城市，也是世界上最大的城市之一。东京最初的“城市规划”始于明治初年，大概要算为了连结当时东京的“市中心”日本桥与东京的对外窗口的新桥（日本最初的铁路就是从横滨的樱木町到东京新桥的）而实施的《银座炼瓦街计划》。1872年，银座地区发生火灾，烧毁民房 5000 户。当时的东京府知事提出了“建立不燃的东京”的口号，并且建议把银座建成像巴黎香榭丽舍大街那样的繁华街道，这就是所谓的《银座炼瓦街计划》。《银座炼瓦街计划》后来虽然没有完全实现，但它使东京的城市建设大大前进了一步，也就是从那时开始，东京才在城市建设上逐渐赶上了日本当时的另一个大城市大阪。

日本最初的《城市规划法》颁布于 1919 年 其前身为《东京市区改正条例》。与《城市规划法》同时颁布的还有《市街地建筑物法》。这两个法律不仅实施于东京，后来还推广到了全国的六大城市。《东京市区改正条例》和 1919 年的《城市规划法》据说都受到了当时的东京府知事川芳显正的“以道路、桥梁、河流为本，……以民居、上、下水为末”那种只重视城市的外在建设而轻视城市为市民服务的内在功能的观念的影响。但这种自上而下的城市规划方针一直延续到本世纪 50 年代末。在长达半个多世纪的时间里，日本下级的城市对中央的国家政府，各大城市里下级的区对上级的市的城市规划政策基本上就是贯彻执行，一般提不出多

少反对意见。

1919年的《城市规划法》的主要内容有五个方面：

城市规划区域的指定；②将城市规划与城市规划事业区分开来，城市规划本身被赋予了正式的规格；③地域制(区)的创设④土地区划整理制的导入⑤受益者的资金负担制度的设立等。

接下来具有历史意义的城市规划项目是所谓的《东京市政纲要》(又称《东京市政八亿日元计划》，1921年制定)《东京市政纲要》计划用15年，花费8亿日元相当于1921年东京市税收的53倍对东京进行彻底的改造。这一大规模的城市规划在朝野引起了巨大的震动，几经折腾，差一点流产。正在这时发生了1923年的“东京大地震”地震给东京和横滨的城市建筑以毁灭性的打击，尤其是地震后的大火一下子烧掉了东京46%、横滨28%以上的建筑两市65%的人口受害深重。“东京大地震”将日本城市市政建设的薄弱性暴露无遗，这才坚定了当时人们进行城市规划的决心。东京复兴事业的费用最后被规定为7.2亿日元。

“东京大地震”的另外一个效果是促进了日本城市调查研究的发展。“东京大地震”以前的日本的城市研究基本上就是将欧美的市政学翻译成日语，很少接触日本自己的实际情况。由于震后复兴事业的需要，此后日本的城市研究和城市规划才不得不以研究自己的实际情况为主。30年代成为日本城市研究和城市规划史上一个颇为兴盛的时期，如当时引人注目的东京市政调查会的各种城市调查研究活动。