

日本的城市化和城市发展政策^①

梁华山 冯广标编译

现代日本的城市化可划分为自明治维新以来的三个时期。第一个时期：由工业化而导致城市化的时期；第二个时期：大城市发展和脱离第二产业时期；第三个时期：城市化的策略管理和城市化社会的形成时期。现在我们来回顾一下日本城市化的三个时期，并简述日本城市发展的政策和策略。

一 工业化与城市化

日本的城市人口比例和工业职工人数的动态变化如图1所示。除了在第二次世界大战和

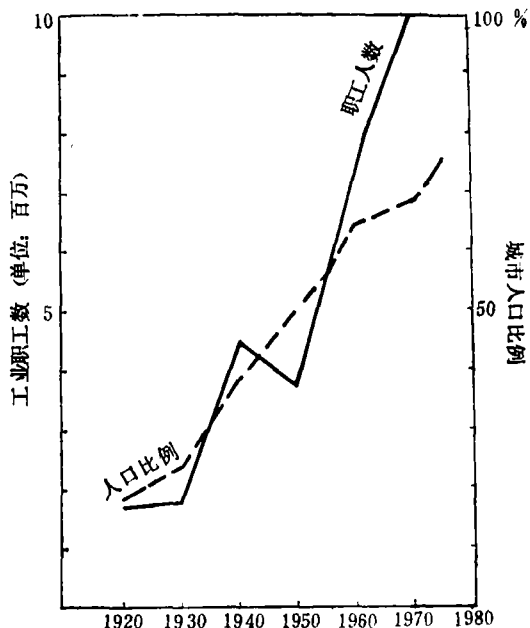


图1 城市人口比例和工业职工人数的增长

战后初期的不规则趋势外，城市人口比例自1920年以来在稳定地增长。最大的增长是在1930~1955年间，自1955年以后，增长率逐渐减小。城市人口占全国人口的比例，由1920年的18%，增加到1955年的56%，到1965年进一步增加到68%，1975年，日本居住在城市的人口大约占全国人口的76%。

第一个城市化时期，是日本的工业社会，把明治维新时以纺织工业为中心的工业结构改变为以钢铁和化学工业为中心的工业结构，是人口持续增长和资本积累的时期。这个时期中，工业和港口城市在城市化中起着主导作用，这些城市是第二产业的制造基地。在区域发展政策中工业化和城市化这两个词几乎是同义词。

正如图1所示，城市人口比例和工业职工人数的增长几乎类似地上升，这个时期重工业和化学工业部门职工人数增加到9倍之多，而纺织工业部门职工人数只增加到1.7倍。

如果我们设想城市的实质就是第三产业和城市是一个交换货物和情报的地方，那我们简直可以说在第一个时期的城市不是一个真正的城市，因为它们除了工厂区以外，什么也没有。由于工业化而导致城市化的时期是一个重要的时期，这时城市化给与土地有密切关联的劳动力（农民）提供了机动性，造成了高度集中的人口，导致了为这些人口服务的许多第三产业的建立，而为下一次城市化时期创造了动力。

在这个时期，大批新城市在有利于建设工厂和港口的地方发展起来，如川崎、八幡、横

① 本文根据'World Regional Geography: A Problem Approach' (1976) 和'The World Cities' (1977) 的有关章节编译。

滨；而在封建时期有很大规模的城堡城镇则衰落下去，如金泽、萩，于是城市的新陈代谢过程发生了。

二 大城市的发展

在二十世纪五十年代日本城市化开始采取与第一个时期工业城市化显著不同的形式，大量的人口集中在东京、大阪、名古屋大城市地带。

在 1950~1955 年的五年间，日本的 46 个府、县中仅有 7 个府、县人口减少了，在随后的 1955~1960 年的五年间有 29 个府、县人口减少，而 1960~1965 年的五年中这种趋势在继续，人口增加的府、县，除北海道外，全部集中在太平洋沿岸地区，从关东地区延伸到近畿地区。人口增加得最明显的是以东京、大阪、名古屋为中心的大城市地带。在表 1 中表示了 1950~1965 年期间这三个大城市区域人口增长占全国人口增长的比例。在 1950~1955 年间，全国人口增长的 64.6% 是集中在这三个大城市区域，而在 1960~1965 年间，这种趋势仍在继续，全国人口增长的 90.8% 集中在这三个大城市区域中。而在三大城市区域中，东京区域的人口最集中；名古屋区域人口增长率则没有那么大。换句话说，全国人口增长的一半以上集中在东京。

在这三个大城市区域，特别是在东京区域，

表 1 1950~1965 年期间三大城市区域人口增长占全国人口增长的比例

	1950~55	1955~60	1960~65
东京区域①	38.7%	50.5%	52.3%
大阪区域②	19.2%	25.5%	27.6%
名古屋区域③	6.8%	10.2%	10.9%
合计	64.8%	86.1%	90.8%
全国	100.0%	100.0%	100.0%

注：资料来源，《全国人口普查》

①包括东京都、埼玉县、千叶县、神奈川县。

②包括大阪府、京都府、兵库县。

③包括爱知县、岐阜县。

人口的集中已经不是第二产业人口的集中，而是第三产业人口的集中，它们的就业职位集中于管理、办公室工作、销售工作等类型。

大城市的形成是基于管理工业社会的需要，而这工业社会在规模与复杂性方面都在日益增长；由于管理人员从工业城市和企业分离出来集中在一起而使他们能最方便地获得管理需要的情报，使大城市得到发展。从表 1 所示的东京的发展可以看出，日本的工业组织不再需以单纯地聚集当地的城市区域为基础，而是结合成为一个具有象东京那样规模的城市体系。当然，我们不能说在大城市区域的人口集中根本不是由于工业化所引起的。相反，我们应该承认在被称为日本的特大城市地带的工业集中已更为加剧。因为例如汽车、电子、照相机制造等的装配工业是受市场和劳动力调节的工业，所以它们集中在大城市是不可避免的。东京工业产品的装运量居于所有其他各府、县的最前列，占全国工业产品装运量的 14%。这个使东京大约集中了 1,000 万人的主导因素起到决定性的作用，这种作用的目的是在工业积累的基础上管理和控制全日本。

三 日本特大城市地带的形成

在东京、名古屋、大阪区域集聚了很多城市而形成一个大密度地带，这个地带称为日本的特大城市地带，它是世界上最繁荣的区域之一。在讨论日本这个特大城市地带的形成时，我们不能忽视日本群岛地形上的特征。

首先，日本的繁荣不仅是由于国内的资源和市场所形成，而且有美国和亚洲国家的资源和市场的支持。为了维持它的繁荣，日本需要港口、工业和城市居民点的用地。日本目前的陆地面积大约 70% 为山区，在全国仅有 11 万平方公里的陆地是可供居住的平坦陆地。在狭长的日本群岛中心，东京湾和关东平原、伊势湾和浓尾平原、大阪湾和大阪平原——在日本，这是三个较大的适于发展现代化和大型港口的海湾和三个较大的平原——它们处于太平洋沿

岸，彼此相距 600 公里。

集中在这“天然港口”周围的 4,000 万受过高等教育的人们所从事的经济活动造成了世界上最高赢利率的城市社会，那就是日本的特大城市地带。如果假设这三个海湾和三个平原处在彼此相距较远或在日本海沿岸的位置，那末你就会认识到目前这样的安排是多么有利，东海道新干线的设计和建设，只有在这样有利的自然条件下才有可能。日本群岛的形状使公共投资能做到最少的耗费。据琼·戈特曼 (Jean Gottmann) 说，以世界上最繁荣而自豪的美国东海岸的特大城市地带，能够取得这样的繁荣，是因为它处在美国和欧洲资源和市场之间的连结点上。日本的和美国的特大城市地带在地理上和城市地带形式方面有着许多共同点。

特大城市地带的结构，目前在大的社会变革形式中发展着，它表现在农村人口的急剧地减少和城市人口的迅速增加，特别是在三个较大的大城市区域。但是，乡村向城市的移居将无止境地继续下去的情况未必是可能的。我们应该问一问：大城市地区的人口集中将继续多长时间？较大的城市地区的发展将允许多大的范围？东京在未来将继续保持目前的增长率吗？东海道新干线的火车每隔六分半钟从东京站发车，高速公路的建设正在取得稳步的发展。流动性和可达性的提高，有助于把日本的城市化“引”向最大的城市方向上。但是，现在是对构成城市的要素进行调查的时候了。在详细调查的基础上，利用可达性更大的有利条件，在策略上控制日本的城市化，把城市化从最大的城市中“推”出去。按照这样的方针来控制城市化，有时是需要只有很少利润的投资，当然对这样的投资会有很大的阻力是可以预见到的。

四 日本城市发展的政策和策略

在日本城市化的今天，大城市化是最主导的因素。人口的流动不是朝向地方城市而是朝

向较大的城市地区，城市面对社会经济的发展正在改变它们的形式。

在战后初期，日本的区域发展计划主要是解决自然资源的开发利用，例如发展水电资源和通过开拓准备工业用地。自二十世纪五十年代以后，已逐渐形成明确的区域政策，试图解决大城市过度发展而带来的严重问题。为此，制定了一系列的法律、条令，例如《促进不发达地区工业发展法》（1961 年）、《促进新工业城市建设法》（1962 年）、《国家首都区域发展法》（1956 年，后经多次修订）、《近畿区域发展法》（1965 年）、《中部区域发展法》（1966 年）等等。

他们制定了促进本国不发达区域的发展政策。这些措施体现在 1961 年的《促进不发达区域发展法》和 1962 年的《促进新工业城市建设法》之中。后一个措施特别引人注目，因为它探索在某些区域发展大的区域城市，使它们形成对东京的有效反吸力。由这些区域的地方政府决定合适的地点，经中央政府同意。然后，计划由地方政府与咨询委员会商量起草。这是一个雄心勃勃的计划：兴建 100 万以上人口的城市，并备有完善的城市服务业。日本人认为，只有这一类型的城市才能够抵销东京或大阪等大城市的吸引力。

《国家首都区域发展法》和《近畿区域发展法》曾打算解决东京和大阪区域由于人口和工业的过分集中而引起的问题。这两个法令的主要内容涉及到不同目的的土地利用、住宅的提供、交通运输网的发展和新兴工业基地的管理。

由于东京等大城市面临着许多第三职能（主要的）将继续增加这一事实，所以急需为特大城市地带的内部发展提供一个新的结构，以避免给已经没有希望解决的密集中心带来更大的压力。1956 年的《国家首都区域发展法》的目的就是提供这样一种结构。它适用于以东京为中心的 60~75 英里（97~121 公里）范围之内的规划地区，包括整个东京都政府 3 个

县的全部和其他 4 个县的部分；它指定这些地方当局要和国家首都区域发展委员会合作。这个委员会制定一个建设计划方案，由都政府和各县去贯彻执行。然而，实际表明，这个委员会是一个没有实权，本身没有财政来源的软弱机构。

1956 年发展法的基本原则是根据 1944 年大伦敦帕特里克艾伯克龙比爵士 (Sir Patrick Abercrombie) 的计划规定的。这个计划首先勾画出一个由东京中央车站向各个方向伸展约 10 英里 (16 公里) 的建成区，把东京都 23 个市区和横滨、川崎和川口结合在一起。在这里，城市进一步无计划地向外延伸将受到禁止。建成区的边缘为第二地带—7 英里

(11 公里) 宽的绿带—计划把发展区包围起来；但计划的实施证明，用这个绿带来抵制发展压力是不合适的。巨大的人口潜在增长必将由离东京中心 27 公里到 72 公里之间的边缘地带来容纳；计划建议在这里建设卫星城，以吸收分散的人口。1958 年的《国家首都区域城市发展法》为发展这些卫星城提出了具体方法。中央政府提供基金、给地方当局以津贴和技术支援；各政府部门也可以帮助地方当局和日本住宅公司；假如得到国家首都区域发展公司认可的话，政府可以给开发者预付资金。到 1967 年，规划了许多这样的卫星城，最大的一个是多摩新城。事实上，这是一个巨大的为 40 万人规划的卧城（供居住的卫星城），在东京市中心西面 29~40 公里，由许多机构负责兴建，包括东京都政府、日本住宅公司和四个地方机构。

国家首都区域规划是一个区域分散化的积极规划。1959 年制定了《限制在建成区工业和教育项目发展法》，限制在 23 个市区及其邻近的市镇（武藏野和三鹰）建设较大的工厂、大学和学院。但即使在这个法律制定以后，到六十年代中期，其小厂和现有工厂的扩建每年平均提供 8 万个新的工作职位，为建成区本身提供新的职业结构仍然是紧迫的。在这个地区

之内，都政府寻求在远离中心区发展行政和零售商业的副中心的投资基金。特别是沿山手环城铁路线，它是许多从东京西郊来的通勤人员的终点站。迄今为止，最引人注目的计划是在皇宫西面 4.8 公里，靠近山手环线的主要车站新宿副中心的开发。在这里，规划建设成白天能容纳 30 万人口、城市设施完备的综合服务中心。淀桥自来水厂的搬迁，为建立该中心腾出了 96 公顷土地。此外，在池袋，包括东京拘留所的旧址约 7.5 公顷用地，将同时建设公共汽车终点站、停车场、公园和服务设施等。1978 年，建成了一座地上六十层、地下三层、240 米高的办公大楼。它是日本目前最高的摩天大楼，命名为“阳光城”。

到 1965 年，原来的东京区域规划的主要措施，特别是绿带的保护，明显地没有实现的希望；因为非常缺乏完成这一计划的力量。在绿带圈内，人口的增加和新的发展是很明显的；在 1955~1965 年期间，人口增加 200 万以上。所以，在 1965 年修改国家首都区域发展法时，承认一个既成事实：放弃绿带，在市中心 48 公里以外发展一个新郊外地区来代替它。在这个地带内的适当地点，人口的增长得到鼓励；这些地方包括大部分原来的卫星城。这些新发展的郊外地区，自然地与扩展的城市区域接近，但尽量使这些地区之间保留开阔空间；在这些方面，1965 年的修订计划与华盛顿的走廊或主轴计划相似，或与更早的哥本哈根的指状规划类似。这些规划中的城市发展方式也是由开阔地段分隔开来。后来，在 1968 年，《基本城市规划法》的修改，为区别城市发展区域（具有基础结构）和城市控制区域的概念补充了更多材料。城市控制区域原则上将不发展。

这些是政府和法律对控制增长的紧迫问题的对策。但东京或许比其他主要的世界城市有更丰富的对城市未来发展的独创性见解。一种解决办法是东京主要向东扩展进入东京湾。在技术上意味着填海造陆，建立一个“东方的威

尼斯”，建造一系列桥梁，在木排上建设城市。另一种意见是向高空发展。在东京 23 个市区中，平均建筑高度只有 1.35 层。东京是世界大城市中房屋建筑高度最低的一个。在二十世纪六十年代期间，建设厅撤消了 1923 年地震后制定的 31 米高度的限制。还有另一个设想是在离东京 145 公里的富士山麓 300 平方公里的国有土地上，建设一个日本的巴西利亚。高速公路将在 1 小时内把这两个中心联系起来，18 万城市职工及其家属将从东京迁出来。这个最新的计划完全与官方的政策一致。因为，在 1961 年政府公布计划把 78 个政府办事机构迁出首都，他们估计直接和间接受影响的人员也是 18 万，但是，这个建议受到许多人坚决反对。

比较有希望而且明显地可行的是由东京都政府提出的比较适宜的方案：在多摩新城区域，提供足够的新就业岗位，特别是在新建的大学和文化机构的公共部门中，以便逐渐使整个区域形成一个双极结构。开始时，是相当有限的：在 18 万多摩职工中，只有 8 万人有希望在这个新城区找到工作。但随着强有力的双道运输联系，这个方案可能形成一条新的，长约 32 公里的东西轴。

《中部区域发展法》适用于处于国家首都区域和近畿区域之间的日本中部 9 个府、县。它有与其他法令不同的特点。这个区域包括大城市名古屋（有 200 万居民）、大量的独立的地方城市和广阔的农村与山区。这个法令有两个不同的目的：一个目的是关于把名古屋建设成为日本最好的城市之一。由于它处于距东京 400 公里以内和距大阪 200 公里，所以是位置最合适的城市之一。第二个目的是在不发达地区通过建立新的交通运输系统而实现公共投资，并减缓这个地区未来的城市化和工业化。

这个地区是在日本特大城市地带的中部，

可以预计到越来越多的人口与工业将集中在这里，山区将发展成为一个旅游地区。这个发展计划是从综合规划产生的、与城市化及其问题有关的独特的策略之一。这个未来将予遵循的方法是否能使这个策略解决东京和大阪的人口、工业等过度集中的问题，将被引起注意。

可以说，到目前为止，日本所采取的对大城市的发展政策和措施，还缺乏长远的综合规划。可以认为我们现在是处在一个需要探讨全国范围的长远发展政策的阶段。

五、未来城市化社会的前景

由上所述可以看出，日本在七十年代以后，处在一个向城市化社会过渡的时期。在全国 1 亿人口中，有 4,200 万住在稠密的城市地带。到这个世纪末，全国人口将达 1 亿 3000 万，其中大约 70%，即约 9,000 万将住在稠密的城市地带。在今后的 30 年中将增加 5,000 万新的城市人口。我们现在就必须在全国规模上开始考虑这样一个新的城市人口要予容纳、工作和娱乐的问题。要解决这个有爆炸性的问题，仅在国家首都区域、近畿和中部等有限的大城市区域的基础上规划是不够的。

最近的将来，在日本群岛上的发展轴心是一个连结东京湾、伊势湾、大阪湾的 600 公里长的特大城市地带。至少应当看到作为一个单一的核心地区或一个规划地区的特大城市地带，从主轴中展现出副轴来，沿着这些副轴分布着城市工业和人口的大部分，这将是东京管理和控制这些城市轴心的职能。高速的交通运输工具和通讯手段，将带给东京需要的所有情报，同时也能帮助从东京送出这些情报，而生产用的物质设施就可以不必设置在东京。假定每一个人居需要土地 300 平方米，则关东平原就可以全部容纳日本未来估计为 1 亿 3,500

（下转第 59 页）

* 巴西首都，现代化的新兴城市。整个城市设计如弓形，布局独特，建筑新颖。周围有 8 个卫星城镇。编译者注。

关于‘Баровские Бугры’一词译法的探讨

在苏联地理文献中，把滨里海低地的库玛河和恩巴河河口之间的一种风蚀地形称为 Баровские Бугры。其特点是由垄岗和凹地组成的地形。垄岗高 10 至 45 米，长达 25 公里，宽 200 至 300 米；垄岗间凹地宽 1-2 公里。Баровские Бугры 一词是用在十九世纪中叶对这里的地形进行过描述的拜尔（Бар）院士的名字命名的。其实，这种地形就是雅尔丹地形的一种。所谓雅尔丹地形，是指由具有水平层理的细沙、粉沙层的互层构成的沉积物在风力不均匀吹蚀下形成垄岗和凹地相间的风蚀地形。凹地是由风吹蚀成的，呈长条形；垄岗是很少受风蚀的残留部分。凹地和垄岗的延伸方向与盛行风向一致。垄岗的侧壁较陡立，可以清楚地看出水平的沉积层理，它的顶部往往有一层由较紧实的粉沙层形成的抵抗风蚀风力较强的盖层。所以雅尔丹地形的垄岗，大都有一個平坦的頂面。从侧面看，垄岗就好像一个个土墩台一样，这种地形又称之为桌状地形。如果站在高处看，一条条垄岗就好像一条条长蛇，伸向天际。雅尔丹地形分布于我国新疆地区和中亚的荒漠地区，但以罗布泊的北部

和东北部最为典型。这里的雅尔丹地形，基本可分为两大类：史前时期形成的和历史时期形成的。前一类为高差达 12 米乃至 20 米以上的高大垄岗和宽广的凹地组合而成，后一种类型为低矮的垄岗和窄而浅的凹地组合而成。早在两千多年前的汉朝，我国就对这种地形有了认识。在《汉书》中就记载了在罗布泊东北部有‘白龙堆’。在另一本古代文献北魏酈道元编写的《水经注》中，把罗布泊北部称‘龙城’。

‘白龙堆’和‘龙城’则是对相应地区地形的非常形象的称呼。雅尔丹一词是突厥语对这种风蚀形成的垄岗凹地相间的地形的称呼。我国维吾尔语亦属突厥语系。自从上一世纪末本世纪初瑞典地理学家斯文·赫定和英国考古学家斯坦因对罗布泊地区进行考察，他们亦援用维吾尔语对这种地形的称呼，并进行详细描述和报导于全世界，于是，雅尔丹一词现在已在世界上通用、成为一个专门术语。为了不致引起混乱，我们建议将 Баровские Бугры 译为‘雅尔丹’地形，不必另译一名。

王守春

（上接第 40 页）

万的人口。但显而易见这样一种安排不会是国家土地利用的实际情况，因为人们并不是单纯为了经济效率而生活的。人们追求的是社会组织。在这个社会组织中能保证每一个人在他能够生活的任何地方的居住最低标准，在那里他可以挑选居住的地方和从众多的选择机会中挑

选工作。

回顾日本城市化的历史过程，我们可以认识到日本现在已经完成工业化阶段，并正在进入一个集中于情报和智力企业的大城市发展时代。鉴于在国际社会中日本的地位，显然日本的城市化将会进一步加速发展。