

日本第一部《都市计划法》及其配套法令评析

Analysis of First Urban Planning Act and Its Supporting Act in Japan

姚传德 于利民
Yao Chuande, Yu Limin

摘要: 1919年颁布的《都市计划法》是日本近现代历史上制定的第一部城市规划法,该法案及其配套法案《市街地建筑物法》是在当时日本城市高速发展迫切需要法律规范的背景下,基于明治维新以后日本在城市建设过程中积累的经验,并借鉴了西方近代城市建设的长处之后形成的。该法案及其配套法案在计划区域、土地整理、地域用途、建筑线、计划程序、财政来源等方面,做了很多新的规定。与此同时,还成立了由专家组成的专门的城市规划机构。虽然《都市计划法》也存在诸如中央集权的色彩浓厚、某些措施不切实际等缺陷,但是它标志着日本建立了一整套完善的城市管理法规与管理制度,实现了城市管理体制的近代化。该法案的诞生对日本近现代城市建设与发展产生了深远的影响。

Abstract: In 1919, the Japanese government promulgated the "Urban Planning Act", which is the first act about urban planning in the history of modern Japan. The act and its supporting act called "Building Act in Street Area" were formed in the background of rapid development of Japanese cities' urgent needs for the legal norms, which based on the experience and lessons of Japan in the process of urban constructions after the Meiji Restoration, at the same time which also draws on advantages of modern western urban construction. The act and the complementary programs have done a lot of new provisions: land consolidations, regional use, building lines, schedules and financial sources. Besides, special institutions that are composed of experts were set up. There are also some flaws in it: a centralized government, some of the measures are not practical and so on. Nevertheless, it shows that Japan has established complete urban management acts and systems, which have completed the modernization in urban management. In a word, the act actually has had a profound impact on modern urban constructions and developments in Japan.

关键词: 日本;《都市计划法》;《市街地建筑物法》;城市规划

Keywords: Japan; Urban Planning Act; Building Act in Street Area; Urban Planning

国家社会科学基金重大项目“20世纪世界城市的转型研究”(16ZDA139)

经过明治维新以后50余年的探索,日本在城市发展方面不断融汇东西方城市建设的长处,逐渐形成了一套成熟的城市建设思路,1919年《都市计划法》的颁布标志着日本在城市管理方面实现了近代化。该规划法一直执行了50多年,在日本近现代城市发展过程中起到了非常重要的作用。对于这一重要的法律文件,国内尚未有专门的研究^①。为了借鉴日本城市发展的经验以利于中国正在高速进行的城市化工作,本文对这部法律产生的背景、内容以及实施过程进行全面探讨,以就教于学界。

1 《都市计划法》^②的产生背景

1919年的《都市计划法》是日本在总结了明治维新以后其城市建设的经验教训的基础上^[1],汲取西方先进国家城市建设的长处,由一批日本学者推动形成的。

1.1 日本各城市的发展亟需法律规范

明治维新以后,随着各项近代化事业的展开,日本城市化的步伐也开始启动。1880年工业革命开始后,城市化速度加快。在第一次世界大战的经济景气期间,城市更是取得了飞速的发展。在明治初年,日本10万以上人口的城市只有5个,5万~10万人口的城市有5个,1万~5万人口的城市有89个。到1920年,人口在10万以上的城市增至16个,5万~10万人口的城市增至31个,1万~5

作者: 姚传德,博士,苏州大学中国特色城镇化研究中心,教授。yaochuande@suda.edu.cn
于利民,苏州大学社会学院,硕士研究生。yu-li-min@foxmail.com

① 国内学术界只有曹康、陶娅在《东京近代城市规划:从明治维新到大正民主》,以及刘武君、刘强在《日本城市规划法的变迁》中对这一法律论述较多,但不是专论。

② 《都市计划法》与《市街地建筑物法》从法律的角度讲是两部法令,但由于《市街地建筑物法》是《都市计划法》的配套法令,所以本文此处的《都市计划法》包含配套的《市街地建筑物法》。

万人口的城市增至 537 个。此外，城市规模急剧增大，三大都市圈初现雏形。在明治初年，东京的人口为 67 万，大阪为 39 万，名古屋为 11 万。到 1920 年，东京的人口为 335 万，大阪为 176 万，名古屋为 61 万；同时，神户的人口增至 64 万，横滨的人口达到 57 万。由此可以看出，在明治维新以后 50 年的时间内，日本城市的发展速度是惊人的^[2]。

尽管城市发展速度惊人，日本近代城市的发展却缺乏应有的计划，属于无序发展。在近代日本，只有东京在 1888 年制定了《东京市区改造条例》^[3]，但这个计划也不够全面。第一次世界大战之后，城市发展的无序已经严重影响了经济活动的进行，各地市政当局都要求政府尽快制定城市发展规划：早在 1911 年，大阪市议会提请内务大臣制定有关市区改造的法令并成立相关的调查委员会；同年，名古屋市的阪本市长公开声称：“就本市发展的现状而言，目前的城市已经发展到非改造不可的地步了”^[4]。1917 年，大阪市政当局设立了以关一为委员长的都市改良计划调查会，并在市役所内设立了市区改造部；名古屋也开始对城市道路进行改造。其他城市随着社会经济的发展，也强烈要求进行城市改造与规划。1918 年，日本政府决定《东京市区改造条例》适用于大阪、京都二市。随后，其他城市，如横滨、神户、名古屋也陆续被准许使用该条例。但是《东京市区改造条例》只是一个针对东京的城市改造方案，并不是城市规划法律，因而有很大的局限性，不能满足城市发展的需要。

1.2 日本城市建设与改造过程中的经验积累

实际上，在东京市进行市区改造的近 30 年里，日本其他城市在城市转型改造方面并非无所作为，也试验性地颁布了很多具体、富有创造性的法令法规。这些都为后来制定城市规划法创造了条件。

大阪虽然很晚才使用“市区改造条例”，但是面对经济发展导致的人口激增与市域急剧扩张，市政当局也陆续制定了一些行之有效的规则，如 1897 年大阪进行第一次市域扩张时就制定了《新设市街设计书》（1899 年公布），1909 年又颁布了内容相当全面的《大阪府建筑管理规则》，对于道路与人行道的定义、人行道的最低宽度、建筑物距道路以及人行道的距离等都制定了详细规则。

1887 年，广岛县的港口城市吴市为了规范城市的发展，颁布了《吴港家屋建筑限制法》，将吴市分为两个区域进行建设，对于道路与人行道的宽度都进行了规定。除此之外，吴市的民间组织也进行了很多成功的城市改造尝试。为了适应城市的发展，并使土地实现最大限度的增值，该市四个村庄的村民主动进行协商，展开土地整理，例如道路下水道铺设用地由土地业主无偿提供，施工费用由沿线业主负担，既有

房舍的迁移在 10 年内自费进行，换地导致的纠纷由新旧业主协商解决等。改造于 1898 年完成，相当成功，为日本各地广为传颂效仿^[5]。很多土地所有者自发地成立协会，制定道路、上下水道、住宅地、公园等土地使用规划。通过协商，用于房地产等开发的土地，经由土地所有者出让部分土地，或交换土地，或出卖部分土地获取。尽管表面上看，土地所有者的实际土地拥有面积有所下降，但是由于整理过的土地拥有齐整的道路与完善的上下水等基础设施，大受房地产开发者的欢迎，土地等不动产大大升值，因而实际拥有的财富也就大大增值了。由于这些自发产生于民间的土地整理方法符合日本国情，后来也就为《都市计划法》所吸收采纳^[6]。

在地域用途方面，早在 1880 年，东京府知事松田道之在《东京中央市区画定之问题》中就主张将有危险、有公害隐患的工厂、仓库、设施以及有伤风化的店铺安排在特定的区域。1888 年，大阪府也发布府令，不允许在大阪旧城区建设带有烟囱的工厂。1890 年的东京市区改造委员会也考虑过对工厂用地进行规范，但是对郊外新建的住宅用地没有制定出更严格的规定，同时也没有在住宅用地内严格排除非住宅用途的建设。

1.3 欧美各国的城市规划政策与法制的发展与健全

这一时期，针对近代城市的发展，欧美各国也陆续制定了各种措施，以使城市的发展走向有序化——为日本制定全面的城市规划法提供了诸多的启示。

英国由于最早实现工业化与城市化，所以在城市管理方面也领先于世界各国。1845 年英国就颁布了《土地条例联合法》，规定在拓宽新修道路时，市政当局可以强征土地和建筑。1847 年又颁布了《卫生法》，规定凡新建住宅区必须铺设下水道与排水管。以后，又相继颁布《消除污害法》、《工人阶级住房法》、《伦敦建筑法》等。到 1909 年，英国制定了世界历史上堪称第一部近代意义上的城市规划法——《住房与城市规划诸法》，授权市政当局对城市道路、工业与居住区域、公共空间、建筑密度与房屋类型等进行规划设计。与此同时，在政府机关内部，也成立了专门负责城市规划发展的部门。

除英国外，意大利在 1865 年制定了《强制购买法》，将城市分为控制区域与扩展区域；北德意志于 1869 年颁布了《营业法》等规则，将危险或者有害的工场同住宅区域以及其他市街地隔离；普鲁士州议会于 1875 年通过了《建筑线法》，规定对于修建新道路所需土地，政府有权强制购买，道路、下水道以及照明设施建设费用由临街的地主承担；萨克森议会于 1900 年颁布了《综合城市发展法》，授权市政当局负责制定已经建成并形成规模的地区与新开发地区的综合规划；波士顿于 1904 年制定规则——根据地域的不同，对

市中心地区的建筑高度进行限制；洛杉矶于1909年发布《居住地域规则》，严格排除非住宅性质的建设施工。

与此同时，欧美学术界也开始讨论城市规划问题，不断召开各种城市规划会议。1906年，德国建筑师与工程师在曼海姆举行会议，提出了城市规划的一些原则性问题，诸如城市规划要有统筹性，要将技术、美学、卫生、社会与经济利益结合起来，进行通盘的规划；在交通方面，要确定所有可能的交通路径，包括有轨街道、车道、自行车道、人行道、铁路、水路等；在街道方面，要对干道与支道进行细节的设计；在广场方面，要考虑到样式、分隔、建筑物、绿化等的设计；另外在建筑形式、产权关系、费用补偿等方面，也都做出了一些规定。1910年，首次国际城市规划会议在英国伦敦召开，主题是讨论有关城市住房问题。1912年在德国的杜塞尔多夫也召开了有关城市政策研究的国际会议^[7]。

1.4 日本一批专家学者的推动

积极推动制定日本城市规划法的主要人物是后藤新平与佐野利器。后藤新平于1916年出任寺内正毅内阁的内务大臣兼铁道院总裁。佐野利器是一个工程技术人员，他在世界上首次建立了抗震建筑的理论体系，并力促日本设立了建筑警察制度。此外，还有笠原敏郎、内田祥三、池田宏等人。笠原敏郎与内田祥三还合作起草了《建筑规制》的草案，即后来的《市街地建筑物法》。1917年，由池田宏发起，成立了日本最初的从事城市规划、城市问题研究的团体——都市研究会，会长为后藤新平（图1）。该研究会在创办月刊《都市公论》杂志的同时，还经常举办各种讲习会、发行讲演录并出版各种书籍，除了从事都市问题的研究讨论之外，也介绍国外最新的城市建设与城市规划思想。英国以及德国的城市规划以及规划思想就在这一时期被介绍到了日本。他们呼吁为了改变日本城市杂乱无章的状态，应该尽快制定有关城市规划方面的法律。该学会在城市规划法的制定以及城市规划知识的普及方面起到了重大作用。

总之，日本城市规划法的诞生是多种因素交互作用的产物。



注：前排居中为后藤新平，前排右一为池田宏，后排左起第四人为佐野利器

图1 1919年都市研究会成员合影

资料来源：参考文献[8]22

2 《都市计划法》与《市街地建筑物法》的主要内容与特点

1918年初，大阪的关西建筑协会与东京的都市计划研究会、建筑学会携手发起了城市规划法立法请愿运动。在他们的努力下，1918年5月，日本政府终于在后藤新平主管的内务省成立了都市问题调查会，同时在大臣官房内设立了都市计划课。这两个机构集结了日本当时最著名的一批都市计划方面的专家学者。在内务大臣后藤新平的直接参与下，以池田宏为首，开始着手制定城市规划法。与此同时，都市计划研究会在全国各地进行了广泛的宣传讲解，为制定都市计划法造势^[8]。

经过一年的研究讨论，《都市计划法》与配套的《市街地建筑物法》^[9]终于在1919年日本第41届议会通过，并于同年4月发布。1920年1月1日和同年的12月1日两法案正式付诸实施。

2.1 《都市计划法》与《市街地建筑物法》的主要内容

2.1.1 《都市计划法》

该法令全文共有三十三条，主要内容如下。

第一条规定《都市计划法》不仅涵括市域，也包括与市的发展有关的周边市町村。第二条、第三条规定有关都市区域计划在制定时要听取相关市町村以及都市计划委员会的意见，然后经过主务大臣决定，最后由内阁认可；而有关都市计划事业都必须经过都市计划委员会议定，而后由主管大臣决定并上报内阁批准。第四条、第五条规定都市计划委员会的权限由天皇发布的相关敕令决定，而且所有都市计划事业都根据天皇敕令责成行政厅执行。第六条至第九条涉及有关改造的费用问题，除了相关的行政机构、公共团体要负担一部分费用之外，还要征收特别税，如一定比例的地租税、国税、营业税、家屋税等。除了东京市区改造计划中所列举的内容外，新增加了受益者负担制度，法案规定，可以向都市改造事业的受益者征收全部或者部分改造费用。另外，对于各种税收以及费用的征收，都规定了具体的额度。第十条、第十一条是对都市计划区域内的一些特殊建筑以及建筑行为的具体规定，如文物风景建筑等。

第十二条、第十三条规定在都市计划区域内被定位为住宅用地的地区，要进行土地区划整理。如果没有按计划整理，则由公共团体按照相关规定予以整理。第十四条至第二十六条是对都市计划所涉及的土地、建筑物、税收费用所产生纠纷的一些具体处理办法。法案尤其强调天皇敕令的最终裁定权与政府主管大臣的权力。值得注意的是，实施过土地区划整理地区的土地价格由敕令决定。第二十七条至第三十三条

是附则，主要是说明本法案同在本法案生效之日便行废止的《东京市区改造条例》以及《土地建筑物处理规则》的衔接关系。

2.1.2 《市街地建筑物法》

该法案是《都市计划法》的配套法律，主要是对城市内部以及街道建筑物的建设进行规范，以避免杂乱无章。

该法案全文共有二十六条，主要内容如下。

第一条将改造区域分为居住地域、商业地域、工业地域。第二条至第四条规定居住区内的建筑物不得损害居住的安宁，商业地域内的建筑物不得妨碍商业的发展，而在工业地域内不得建在卫生以及安全方面有危害的建筑物。如果必要，一定要在经过主务大臣许可后，才可在特定的区域内建设。第七条至第十条是设立道路建筑线制度以及有关制度的细则。第十一条规定新建建筑物的高度必须考虑周围的情况斟酌处理。第十二条至第十七条是有关建筑物在保安、卫生、防火方面以及对环境影响等的规定细则。第十八条是有关损失补偿、纠纷诉讼的一些规定。第十九条是有关建筑工程施工的一些规定。第二十条至第二十二条是有关法律诉讼的一些规定。第二十三条规定该法案适用区域是敕令指定的市、区以及其他市街地。第二十六条规定该法案中的道路是指宽度在9尺^①以上的通道。

2.2 《都市计划法》与《市街地建筑物法》的特点

这两部法律引进了一些新的规划方法与技术，最重要的是土地地区划整理制度、用途地域制度与建筑线制度。

第一，土地地区划整理制度。该制度主要针对即将展开城市化、市街地化的城郊农村地带，是应城市化所需要的道路、公园、上下水道等公共设施以及街区、用地条件，对土地进行整理所采用的一种制度。土地地区划整理制度起源于德意志，1902年德国法兰克福市市长阿迪凯斯实施了土地整理。日本早在1899年就颁布了针对农业用地的《耕地整理法》^[10]，之后又应形势的发展对该法进行了多次修改。到1909年，日本政府对这部法律做了全文修订，开始将其运用到城市建设当中。其以土地所有者组成的组织——“组合”为单位，在技术与手法方面，几乎完全照搬1899年制定的《耕地整理法》。在耕地整理当中，由于水田比较齐整、平坦，道路与水路都相当规整，稍加拓宽就可以变成适合城市使用的水陆交通要道，因此整理后的水田比旱田更有利于城市建设与发展。在耕地整理过程中，由于涉及不同的土地所有者，且土地的大小肥瘠程度等也有很多不同，为了均衡

各方的利益，一般采用三种方法。其一，“减步”，也就是让地。地主缩小自家的宅地面积，出让一部分自有土地作为公共土地，一般用作公共设施用地。如前所述，业主之所以愿意这样做，主要是土地经过整理后，由于修建了齐整的道路、绿化很好的公园以及上下水道和其他公用设施，土地价值大大提高，实际持有资产也因此大大增加。其二，换地。经过土地地区划整理后，部分宅地需要按计划迁移置换，置换的新宅地面积一般与原宅地面积相等。其三，保留地。指通过“减步”产生的土地，在用作公共设施用地之外尚有剩余的部分土地，这些土地可以由国家统一出售，用作工程款以及补偿费等。

第二，用途地域制度。这是一个城市分区发展制度，就是对市街地以及将要市街地化的地区进行区分，根据现状与将来的发展制定建设类别与规格等各不相同的房屋建筑以及土地利用规划，从而指导、引领土地利用的一种制度。1919年的《都市计划法》与《市街地建筑物法》将地域用途分成三种，即居住地域、商业区域、工业区域，加上未明确指定用途的地区，从而构成四种地域用途区域（表1，图2）。

用途地域制度是对西方近代城市规划经验的吸取，以及对日本自明治维新以来各城市在建设中的经验的总结。

第三，建筑线制度。日本建筑线制度的摹本来自于德国，

表1 《市街地建筑物法》中“用途地域制度”的内容

	用途限制	建筑覆盖率	绝对高度	道路斜线
居住地域	不能建设： 工场（15人以上，2马力以上，使用蒸汽动力），车库（5台以上），剧场、电影院等，酒馆、咖啡厅等，储物的仓库，火葬场，屠宰场，垃圾焚烧填埋场	60%以下**	65尺以下	$H < A \times 1.25$ $H < W \times 1.5$ +25尺
商业地域	不能建设： 工场（50人以上，10马力以上），火葬场，屠宰场，垃圾焚烧填埋场	80%以下		$H < A \times 1.5$ $H < W \times 1.5$ +25尺
工业地域	没有用途限制（没有规定必须在工业地域兴建的建筑）*	70%以下	100尺以下	
未指定地域	除规模大、卫生上有害、生产存放危险品的工场仓库以外，没有限制	70%以下		

注：*在工业地域内，可以指定特别工业地域；**也适用于在居住区域外建设的居住用的建筑物；H为建筑物的高度；A为从建筑物到对侧建筑线的距离；W为前面道路的宽度。

资料来源：参考文献[11]134

① 1尺≈0.3m

但将德国的街路线与建筑线合二为一。在日本，所谓建筑线制度，根据《市街地建筑物法》第七条、第八条、第二十六条的规定，建筑物必须修建在 2.7 m 宽以上的道路两旁的一定距离之外。建筑与道路的距离，各地标准不一，大阪的规定是 45 cm（一尺五寸），禁止建筑物向前伸出到道路之上。在郊外没有道路的地方，也要事先在图纸上标好道路界限，所有建筑物的修建必须遵守这一规则。这样做的主要目的是规范城市市街地的发展，使市街地的发展能够按照计划制定的目标有序进行（图 3）。

建筑线制度在后来的城市发展实践中取得了很大的成效，从而形成了城市有序发展的良好风气。不仅市郊地区形成了有序开发的局面，而且偏远的农村地带也不约而同地实施了建筑线制度，很多市町村在展开各种房地产建设时，在不能称之为道路的农用道路、小河两旁也执行建筑线制度的诸项规定。

3 《都市计划法》与《市街地建筑物法》评价

3.1 《都市计划法》与《市街地建筑物法》的积极意义

总体而言，这两部法令同《东京市区改造条例》相比，应该说有了长足的进步。

第一，将执行范围扩大到了全日本，成为全日本通行的根本大法。《东京市区改造条例》只是面向东京的区域性改造法案，尽管在 1918 年后准许大阪、京都等地援例进行改造，但是普遍性终究不够，而“两法”则是面向所有城市的国家法律。另外，《东京市区改造条例》只是行政部门制定的一种政策，而“两法”则是由政府提出，经过众议院、贵族院通过的国家法律，权威性大大提高。

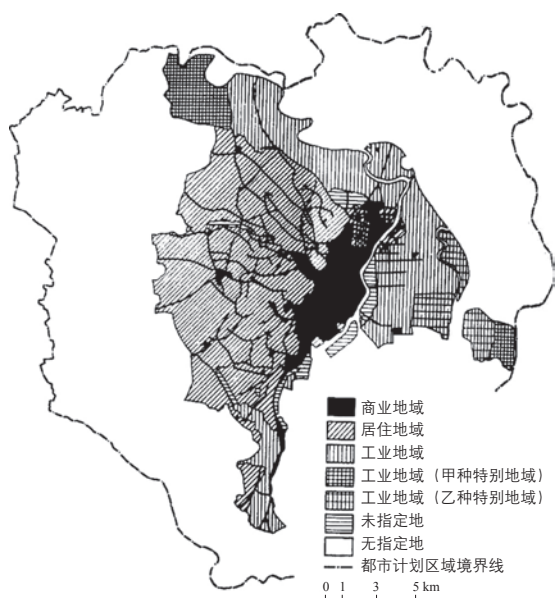


图 2 东京都市计划——第一次用途地域指定图
资料来源：参考文献 [11]130

第二，确立了都市计划的区域概念。针对《东京市区改造条例》的不足，《都市计划法》第一条就规定，本法案不仅适用于已经市街化的地区，而且适用于正在市街化或者将要市街化的地区。就东京而言，《都市计划法》不仅涵盖东京原有的 15 区，还包括尚未城市化以及正在城市化的市郊地带，周围的町村等农村地带也受该法案的约束，从而有利于城市的长远有序发展。

第三，确立了城市规划的机能与规划的内容。根据《都市计划法》的规定，在城市规划的制定方面，需要履行一定的手续，要经过城市规划地方委员会的讨论，再由内务大臣决定，由内阁认可，也就是说自此日本的城市规划走向制度化。另外，该法令也扩大了城市规划的范围，这一体系的确立，不仅城市道路、公园用地，而且像诸如土地地区划整理、用途地域制、风景旅游地等都被置于《都市计划法》的管理适用范围内。

第四，拓宽了城市建设的财政来源。在财源方面，除了《东京市区改造条例》所列举的内容之外，又增加了土地增值税、闲地税、改良税等制度。土地增值税主要面向城市土地所有者征收，也就是在土地买卖时，对涨价的部分征税，以作城市改造的费用。闲地税主要是对城市中空闲地征税，目的是充分利用土地资源，促进城市开发。改良税是受益者负担制度，指在对城市进行改造时，在新修或者改造道路两旁的一定范围内拥有房产或土地的居民，由于他们的房产、土地因道路改造而增值（如门面或出租屋的租金得到提高，地价也大大上涨），他们成为改造的受益者，因而要分摊一部分改造费用。



注：左图是在郊外尚未城市化的地区，预先在地图上标出道路用地计划，各土地所有者的建筑只能在道路两旁进行。该区域为东京杉并区的成宗（这是一种廉价的建筑线制度）。右图是东京普遍使用的一种方法，即在整理过的耕地上，通过划定十字型的建筑线，以确保道路用地。该区域为东京大田区的久原。

图 3 建筑线实例图
资料来源：参考文献 [11]141

第五,产生了一批专门从事城市规划的机构以及专家队伍。从1918年起,在内务省的官房设置了都市计划课,以池田宏为课长,配有8名职员,之后逐步扩大。此外,在各地的都市计划地方委员会中,也逐渐从无到有地设立了专门的事务局,这些部门的职员在此后的城市规划与发展当中都起到了非常重要的作用。

3.2 《都市计划法》与《市街地建筑物法》存在的问题

对于日本最早的城市规划法,在看到“两法”积极意义的同时,也不能忽视其中存在的一些问题。

第一,中央集权的色彩浓厚。《都市计划法》第三条规定:“都市计划、都市计划事业以及每年度应实施的都市计划事业须经过都市计划委员会讨论”,而后由内务大臣决定,内阁认可。都市计划委员会由中央委员会与地方委员会组成,一般情况下,都是府县知事任会长,国家一级的官员与学者、府县议会的议员、市会议员、市长等要占委员会成员的一半以上。而且还规定都市计划地方委员会归内务大臣监督,议案由内务大臣提出并由内务省专职官员拟定。由此可见,在城市规划中,日本政府起到了决定性的作用。这种现象一直延续到1968年新都市计划法颁布才有所改变。相比而言,欧美各国则有所不同:虽然由国家制定法律,但是具体实施则是地方的工作,财政也依据地方自治条例由地方处理,地方的权力很大。

第二,《都市计划法》与《市街地建筑物法》之间也存在衔接问题。在东京,《都市计划法》涉及范围不限于东京市原有的、已经市街地化的15区,而是扩展到了正在或者将要展开城市化的城郊地区,但《市街地建筑物法》却是只适用于已经城市化的原有15区。一直到1930年随着东京市市区的几度扩大,《市街地建筑物法》才勉强同《都市计划法》涉及区域实现了一致。这导致了管理方面的问题。

第三,受益者负担制度在实际执行过程中,遭到多方抵制。该制度的设想虽有合理之处,但在实际利益认定与征收时产生了各种问题。首先土地增值税在众议院虽然通过,在贵族院却遭到了否决,因为贵族院的议员大都是大地主出身。在已成市街地征收受益者负担金时,也出现了操作问题。按规定,新设道路事业费的三分之一、拓宽道路事业费的四分之一要由道路两旁的受益者负担,道路两旁距离道路的尺度为道路宽度5~10倍(京都是10倍,大阪是5倍)的土地所有者为道路事业的受益者。道路事业费归受益者负担部分的一半按受益者所拥有的土地的面积比例分摊,另外一半则按照直接面对道路的受益者所属房舍门面的宽度平均分摊。这些措施在实际执行过程中出现了很多分歧,因为受益的尺度很难把握。有些原本繁荣的老街区因为附近新修了一条道路导致生意衰退,明明是受害者,却也被征收受益者负担金。有些房屋所有者在街

道两边的房舍土地呈狭长状,按法律要承担很多的受益者负担金;而有些虽然在路边的门面窄,但拥有很长的纵深,适宜开大型商店,实际受益更高,但是受益者负担金却征收甚少。诸如此类问题,不胜枚举,以至于很多地方因为收费问题对簿公堂,而且都有居民胜诉的案例。由于纠纷繁多,操作不便,二战后的日本政府已经很少使用这一规定。但是在法律上,一直到1968年新城市规划法出台方才予以修改。之后只有在修下水道的场合,才按户征收受益者税。

第四,地域区划整理制度也不够健全统一。在市郊,《耕地整理法》与《都市计划法》都适用于土地区划整理。由于《耕地整理法》是用来整理农地的,道路一般很窄,同正规的市街地终究不同,但是打着农地整理的旗号,却可以得到政府的补助款,所以大部分市郊地的整理都按照《耕地整理法》进行,只有那些山林坡地因不适合用作耕地,无法套用《耕地整理法》,方才使用《都市计划法》进行整理。这就导致很多地区尽管为了扩张城区进行了土地整理,但是由于套用《耕地整理法》,因而用作市街地相当勉强。一直到1931年,才对法案进行了修改,明确规定凡是属于市管辖的区域,土地整理不得使用《耕地整理法》。

第五,用途地域制度的规定也不够周全。“工业区域”与“未指定区域”的差别不够明确,而且规制宽松。“工业区域”规定只能建设非工业地域不能建设的建筑物;“未指定区域”只是规定不能建有害、危险、大规模的建筑等,这里面就出现了很多漏洞。在东京的江东低地,原本被规划为工业区域与未指定区域,但是有40.7%的部分却建设了适用《市街地建筑物法》的建筑。这一情况,在大阪达到54.9%。另外,用途地域制度也并没有被普遍执行,1930年适合使用《都市计划法》的城市有97个,但是真正执行用途地域制度的却只有27个,只占不到27%^[11]。

此外,《市街地建筑物法》过于整齐划一,抹杀了地方特色,且各种规定综合运用得不够充分。

3.3 小结

总体而言,《都市计划法》与《市街地建筑物法》的颁布,积极意义还是主要的。明治维新以来,从1872年东京银座炼瓦街改造,日本开始了城市近代化的历程。历经东京市区防火改造、东京市区改造计划,日本政府在多年的探索中,从日本国情出发不断融汇东西方的城市建设经验,终于形成了一套自主的、成熟的城市化道路,其标志就是这两部法令的颁布。这两部法令取代了此前形形色色的各种地方法规,成为全日本通行的国家大法,意味着日本的城市发展在法律上做到了全国的统一与规范,并且在城市管理体制方面基本完成了近代化,达到了世界先进水平。《市

街地建筑物法》在 1950 年才被新的建筑基准法取代,《都市计划法》一直到 1968 年才被新的都市计划法取代,分别持续了三五十年,在日本近现代的城市发展过程中功不可没。另外,这两部法令对亚洲其他各国的城市规划也产生了不可忽视的影响。**UPI**

参考文献

[1] 姚传德. 浅议近现代日本的城市化道路及其对中国的启示 [J]. 国外社会科学, 2013, 2: 30-39.
 [2] 姚传德. 日本近代城市发展研究 [M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2015: 92-96.
 [3] 姚传德. 东京市区第一个改造计划评析 [J]. 城市问题, 2013, 2: 93-97.

[4] 柴田德卫. 现代都市论 [M]. 东京: 东京大学出版会, 1976: 119.
 [5] 日本吴市役所, 编. 吴市史, 第一卷 [M]. 広島: 吴市役所, 1924: 28-51.
 [6] 鈴木博之. 都市へ [M]. 东京: 中央公論社, 1999: 236-237.
 [7] 曹康. 西方现代城市规划简史 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2010: 78-80, 95-96.
 [8] 越澤明. 東京都市計画物語 [M]. 東京: 学芸文庫, 2011: 16-23.
 [9] 日本内閣総理府. 都市計画法◎市街地建築物法査定: 大正 8 年 3 月 26 日. 東京: 国立公文書館蔵.
 [10] 日本内閣総理府. 耕地整理法: 明治 32 年 3 月 20 日, 法律第八十二号. 東京: 国立公文書館蔵.
 [11] 石田頼房. 日本近代都市計画百年 [M]. 東京: 自治体研究社, 1987: 107-135.

(本文编辑: 王枫)

>>> 译者随笔 叶齐茂

宜居城市



春天来了, 靠着挤进“城市峡谷”的几阵风儿, 缠了我们一冬的雾霾会散去。

“宜居城市”究竟啥样? 600 多年前的皇上知道, 不在三大殿前种一棵树, 否则紫禁城不得安宁。赖特 (Frank Lloyd Wright) 从 1920 年代开始, 花了近 30 年时间描绘“宜居城市”。“融入大自然的城市”(见本刊 2016 年第 5 期)、“万亩城市”(见本刊 2016 年第 6 期)和“宜居城市”, 形成了他的“未来城市三部曲”。

现在, 我们吵得不亦乐乎, “把工厂搬出去”、“把院墙拆了”、“加大中心城区路网密度”, 甚至“把‘北京’搬出去”。谁都没全错, 但按“没全错”的方案是建不成“宜居城市”的。不是危言耸听, 有些方案甚至把我们的城市从“宜居城市”的轨道上推了下来, 或让我们背道而驰。空穴来风? 填平了的河湖港汊, 推掉了的山岗小丘, 还能恢复吗? 现在, 对我们来讲, “满城挖”易如反掌, 可是, 除了我们自己,

还有别生命以及它们栖息的地方可以留下来吗?

赖特是一个摸“未来城市”的“盲人”, 让我们看看赖特的“宜居城市”究竟是啥样:

宜居城市可以开发建设的场地都是大自然鬼斧神工地留给我们的地方, 我们需要小心翼翼地去看每一个建筑场地所具有的那个场地特有的生命特征, 因为建筑都是顺从自然地形地貌的。顺从自然地形地貌意味着, 建筑物可能使用的建筑场地具有无数多样性, 所有的建筑物都会按照建筑场地的具体情况和建筑目标, 成为它们使用的建筑场地的组成部分, 具有的那个场地特有的生命特征。这样, 宜居城市会是一个天然的多样性的世界, 天然多样性的世界会是对现代人智慧地使用环境的奖励, 是对现代人智慧地约束现在这个巨大机器体系的奖励。这样, 宜居城市的景观是现代性自身属性更好的自然表达, 预示和确保现代人在地球上可以持续发展下去。

宜居城市的空间布局形态不再是簇团式的, 变化多端的小规模建筑单元替代了金融利益集团的大规模建筑群。在一般情况下, 10 分钟行车半径范围内, 工厂、农场、办公室、商店或住宅、教堂或剧场, 种类繁杂的路边市场和学校, 应有尽有。市场里有最新鲜的食品, 也有日用工业品, 每一个市场都可以有效和简单地在这个范围内的其他功能单元提供基本服务, 服务对象是当地居民或在那里工作的人。人们无需徒劳无益地争相涌向一个公共中心, 再争相走出那个中心。所以, 那里再也没有因为交通拥堵和簇团式空间布局而耽误时间和破坏生活, 实际上, 维持城市簇团式布局的目的是为了获得经济上的聚集效应, 满足金融托拉斯的要求。

(下转 113 页)