

郊区新城的再生规划与治理*——日本的经验与启示

Planning and Governance of Suburban New Town Regeneration: Experiences and Implication from Japan

王 萌 小浦久子 WANG Meng, KOURA Hisako

摘 要 新城作为承载城市人口疏解、功能扩张的重要空间,往往面临过度扩张、土地粗放利用等问题。日本的郊区新城在半个多世纪的发展后亦面临着“老新城”的空心化问题。为此,日本开展了上下相结合的再生整治。从宏观到微观的不同层面,在政策制度—空间规划—再生措施—治理结构—项目实施的框架下,梳理分析了日本新城再生策略的启示,即新城建设重心由公共部门推举的大规模标准化住区建设转向基于新城自身特征且多主体共同参与的集约化节点重构、细微型用地住宅改造、穿插式服务功能提升,以及独特郊区生活风景塑造,从而使收缩背景下的新城再生效率最大化。这些经验为紧凑集约目标下中国新城规划管理提供了可借鉴的参考。

Abstract Suburban new towns, as important spaces for dispersing the population and functions of the central city, usually face problems of excessive expansion and extensive land use. Under the background of a shrinking population, the suburban new towns surrounding the megacities of Japan are facing the problems of “Old New Town” after a half-century of development. Thus, Japan is developing regeneration planning and renovation of new towns both from the bottom-up and top-down. This article is a review of Japanese new town regeneration policies from the macro to micro layer, which is based on a framework of policy institution - spatial planning - regeneration policies - governance structure - implementation. It finds that the large-scale and standardized housing development promoted by public sectors has turned to compact node construction, micro renewal, interspersed functional promotion, and rebuilding of a unique life landscape that centered on multiple players, which maximize the efficiency of regeneration in the time of shrinkage. The planning and governance experiences of new town regeneration that could be referred to by the new towns of China are summarized.

关键词 郊区新城;再生;规划;治理;日本

Key words suburban new town; regeneration; planning; governance; Japan

文章编号 1673-8985 (2025) 01-0130-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20250117

作者简介

王 萌

浙江财经大学公共管理学院

副教授, wangmeng87@zufe.edu.cn

小浦久子

神戸艺术工科大学环境设计学科

教授

0 引言

新城是承载城市人口和功能疏解的重要空间,20世纪80年代开始,中国城市大规模的郊区新城建设兴起,至2019年,中国新城数量已达3 285个^[1]。新城成为引领城市发展的先驱,但也暴露出过度扩张、发展不足和土地粗放开发利用引致的“鬼城”“空城”等问题^[2]。自《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出以集约紧凑型开发模式为城市发展目标,新城的内涵式集约发展成为紧迫命题。另外,近年中国局部城市受到人口收缩和老龄化的冲击^[3],其郊区新城在经历快速扩张填充后,可能亦会走向增

长趋缓甚至衰退阶段,从而加剧新城空心的问题,亟需谨慎的规划和精细的治理。

伴随人口的爆发式增长,第二次世界大战后的日本城市在高度经济增长期出现了人口过度向大城市集中、住宅短缺的问题。1950年代开始,日本在东京首都圈等大都市周边郊区陆续推进大规模的新城建设来缓解上述问题。至2014年,日本全国新城面积已占城市总建成面积的13.1%^[4]。但是,日本自2007年进入人口缩减时代,这些郊区新城也出现了人口流失、老龄化的现象^[5]。一方面,都心区^①在2002年《都市再生特别措施法》实

*基金项目:国家自然科学基金项目“新城空间紧演变轨迹及其机理——中日城市比较研究”(编号42001179)资助。

注释:①日本大都市中心区称为都心区,多为中心功能集中、政府机构和商务楼聚集的繁华区域。

施后多被划定为都市再生紧急整備区^{[6]52}，核心区逐渐成为近年的投资重点区域，加之泡沫经济后城市中心地价下降的影响，人口开始向核心区回流^{[7]133}。另一方面，人口密集区外的郊区新城往往在人口数量尚未达到规划目标时就开始下降，面临比核心区更棘手的衰退，并伴有设施老化、土地空置、住宅废弃、社区崩坏等不良后果，被称为“老新城”(Old New Town)问题。针对此，日本积极采取了基于多主体的规划策略，自上而下制定了新城再生指导规划和行动手册等，并自下而上推进再生治理项目，以期实现更加集约和可持续的新城再生。

虽然中国新城暂未面临“老新城”的困境，日本新城的再生规划及其治理研究将对中国的紧凑化新城建设、避免新城陷入收缩时期的急剧空心化困境具有有益的借鉴意义。目前，我国对日本新城的研究主要在新城开发建设经验^[8-9]、新城变迁与转型^{[7]130-137, [10]}，以及应对收缩城市的总体再生政策^{[6]51-62, [11-12]}和老旧住区层面再生^[13]等方面做出了一定梳理和评析，而全面考察收缩背景下的新城再生规划策略的研究却颇为少见。因此，本文从宏观政策至微观案例、从政策制度—空间规划—实施措施—治理行动4个维度，系统探究日本郊外新城的再生规划体系，以期为我国的新城规划治理提升提供参考。

1 日本郊区新城的收缩困境

日本郊区新城大多在经历了短时期内大量人口迁入后，人口增速在近10年逐步放缓甚至减少。收缩背景下的新城主要面临以下问题。

1.1 同世代的老齡化

短时期大量入住的初代新城居民基本由同世代的工薪阶层核心家庭组成，现如今这批居民同时成为老齡世代，而其子世代大多已搬离新城。因此，新城内的人口结构比较单一且偏老齡化，在近年呈现人口增长停滞，甚至是下降的趋势^[14]。以多摩新城为例，初期的总体规划（1963—1965年制定）中规划人口为30万人，而实际上

2015年居住人口达到22.4万人后停滞不增，直至2022年一直稳定在22万人左右，且高齡率（65岁以上老年比例）已达26.4%，加剧了人口流失。

1.2 住宅老朽化与空屋化

初期日本新城的主要建设初衷为缓解住宅短缺问题，因此新城内多以团地（集团住宅地、标准化建设的大型密集住区）形式为主，以都道府县和住宅公团等公共机构为主体，建设了大量的租赁型或分售型公营住宅。这批住宅现多已老朽化且设施陈旧（未安装电梯等），且其户型主要面向多子家庭，与现今社会以单身、年轻或年老夫妇组成的独立小家庭为主的结构不契合；同时标准化建设的房屋构造亦不符合现今年轻人多样化的居住需求，因而伴随着人口流失，出现大量空置房屋^[15]，引发居住环境的恶化。

1.3 服务设施废弃

日本新城普遍借鉴美国的邻里规划理念，以小学为中心规划住区单元，新城由住区体系构成，并为每一个住区设置了邻里商业中心。近年来，受到大型商超的冲击和购物习惯改变的影响，邻里商业的光顾率大幅下降，部分家族店铺后继无人，出现了大批空置商铺。这无疑削减了老齡居民的购物便利度，引发了“购物难”问题。同时，少子化导致托育园、中小学等荒废，而公园绿地、医疗等设施则由于人口不足带来的税收缩减出现了难以维护、更新滞后和游休化^②问题，公交车运营路线和数量也在缩减^[16]。生活便利度和经济活性进一步下降。

1.4 社区活跃度低下

由于早期新城多以居住功能为主，居民通常向中心城区通勤，与城市中心的交流远高于新城的住区邻里，新城地域的社区联络较为稀薄。伴随老齡化和年轻子世代的流出，新城社区组织的核心成员和活跃组员基本由老年人构成^[17]，而年轻人的社区活动参加意愿普遍低下，社区活动也呈现出老年化趋势，治安问题突出，城市形象和活力下降^[18]。

2 魅力再造与多元联动——上下推动的新城再生

2.1 宏观层面：国、县市规划指引和政策激励

虽然老新城问题受到广泛关注，但在2005年的地域再生法制度下，日本国家政府机构在城市再生方面的政策关注点依然在中心城区。前期的新城再生主要由地方推进，例如札幌、盛冈等7个地方市针对共同的郊外团地课题，于2010年组成了故里团地元气创造推进协议会^[19]，旨在促成全国团地再生典范，并通过11项提案推进国家政府的制度改革。国土交通省针对新城开展了调查、报告和政策调整后，于2015年开始讨论新城再生相关立法^[20]，并于2017年设置了住宅团地再生联络会议，目前已有223个地方公共团体和80个民间团体、企业和法人等加入。2020年通过《地域再生法》部分修订，设立了地方创生交付金，即针对团地整備项目的支援补助金。之后，2022年国土交通省联合各团体发布了《住宅团地再生指引手册》，对团地再生的方向方法、体制构建和行政支援做出了指导。至此，形成了自上而下的新城再生规划政策体系（见图1），但是国家层面的新城再生统筹政策和立法保障尚未完成。

在都道府县和市层面，已有部分政府制定了全域新城再生导则。其中，2016年发布的《兵库县新城再生指导》较为详细地设定了县的新城再生目标、策略方针、组织和示范案例。围绕核心目标“所有人都想要居住、交流的都市魅力”，县层面建立了一套激励政策制度，具体包括5个层面。

(1) 人口回流促成。包括故乡创业、移居促进项目，即为回迁至地方创业、展开新事业者给予一定补助，此外还有对迁入团地者的住宅改造利息补助项目。

(2) 育儿家庭购房、居住环境支援。一是新婚、育儿家庭的住宅供给支援，即开发建筑商将团地内空屋活用改造并向新婚、育儿家庭出售的，给予购买费用和改造费补助；二是研讨育儿家庭安心居住的住宅认定制度；三是祖孙共居近居示范项目，培育以老年人看护为基础的三世一体家庭。

注释：② 游休化指设施未利用的放置状态。

(3) 空屋改造活用支援。包括鼓励将独院空宅改用于办公场所和社区交流中心,并予以改造费补助;同时鼓励高龄者住宅替换,例如高龄者将现有自住房屋租赁给年轻家庭的,适当给予改造补助。

(4) 居住环境改善。加强学校、公园、空地的绿化,校园和广场的草地铺设可以获得一定经费补助,并立项为县民街景绿化项目;为地域团体安装监控录像给予经费补助,立项为监控补助项目。

(5) 社区再生援助。包括制定再生规划的支援项目,即由县向地方派遣新城再生协调员和咨询员协助规划事宜,以及地域—学府连携促进项目和项目承担者保障制度,对与当地居民共同参与再生方案制定和地域活动的邻近院校给予经费补助。

此外,部分项目将与住宅替换支持机构联动,协同金融机构探讨住宅购买的相关金融产品研发^{[21]47-48}。由此,县市级层面对新城再生的引流、改造给予了行政指导、资源支持以及激励补助。

2.2 新城层面:空间规划与细微改造

2007年以来,多方组成的新城再生研究会、新城再生检讨委员会、新城再生推进会议、

团地创造协议会等涌现,拟定了部分大型新城的再生规划战略。该层次的规划指导根据自身的突出难点,主要从以下6方面共同推进新城的再生。

2.2.1 总体空间重构:紧凑+网络

考虑到收缩背景下的资源集中及2014年国土交通省在《国土空间设计2050》中倡导的“紧凑+网络型”规划战略,新城再生规划着重考虑空间重构。首先,以新城的轨道交通车站为中心,以交通干道为发展轴,将城市功能向这些区域集中布局^[22]。例如千里新城在2003年将千里中央车站旁的5.2 hm²用地重新开发为集地域文化中心、医院、看护养老中心、大型商店和490户住宅为一体的复合型设施,实现了该地域的人流提升^[23];多摩新城将多摩中心站周边区域划定为重点再生推进区域,提供多样住宅,进行无障碍化改造并设置开放咖啡屋等多种设施。其次,通过土地置换形成集约的空间结构。如将废弃学校遗留地活用于团地住宅的重建回迁用地,从而缩短住宅改造工期,或者将沿干道的团地置换为商业、商务和新兴产业用地等(见图2)。最后,将各站点中心区、改造后的邻里中心和医疗福祉等枢纽联结,形成强化紧凑型网络结构(见图3)。

为进一步推进混合土地利用和功能活

化,新城所在市推进了单一土地分区制的改革。例如,为引导居住以外的功能迁入,千里新城所在的丰中市在新的地区规划中更改了对建筑物1、2底层的规划限制,也缓和了建筑物容积率限制,规定以最高200%的限度提升用地密度。此外,为了防止土地私有制导致的用地碎片化,通过协议会形式,居民共同讨论制定地域建筑协议、绿地协议、景观协议等。

2.2.2 高龄少子应对:构造多世代循环居住地域

以构造年轻、育儿、高龄世代自由循环居住的地域为目标,进行适应性住宅改造。

(1) 面向年轻、育儿世代的优质住宅供给
主要措施为迎合年轻世代需求的住宅改造以及补助。例如泉北新城和大阪府住房公

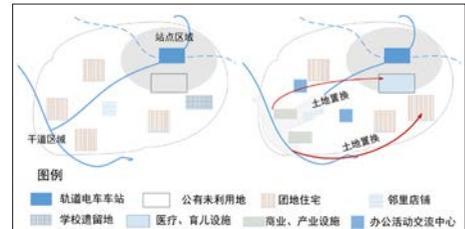


图2 基于土地置换前(左)后(右)的新城空间重构
Fig.2 Spatial restructuring of new town based on land rearrangement

资料来源:笔者根据参考文献[24]72绘制。

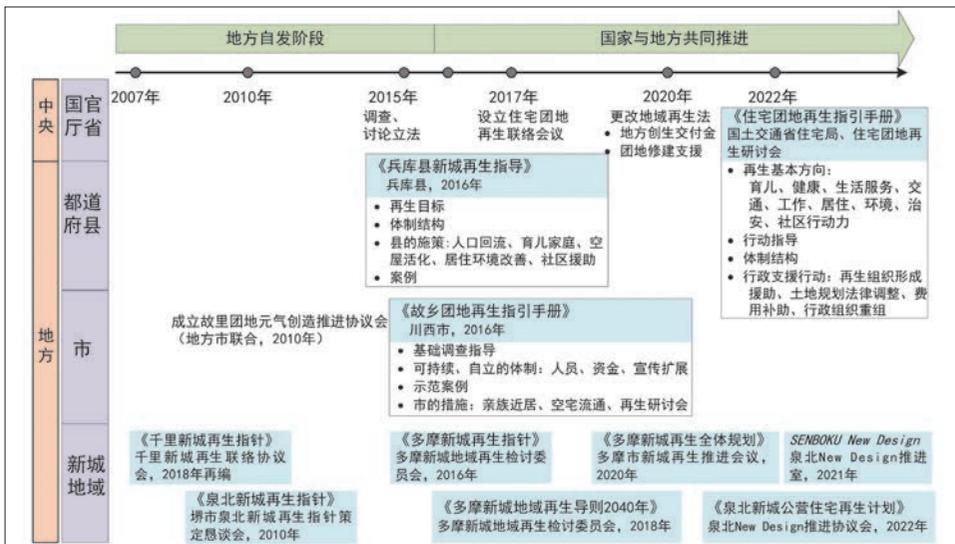


图1 日本新城再生规划政策体系与进程
Fig.1 System and development of Japan's new town regeneration planning policy

资料来源:笔者自绘。

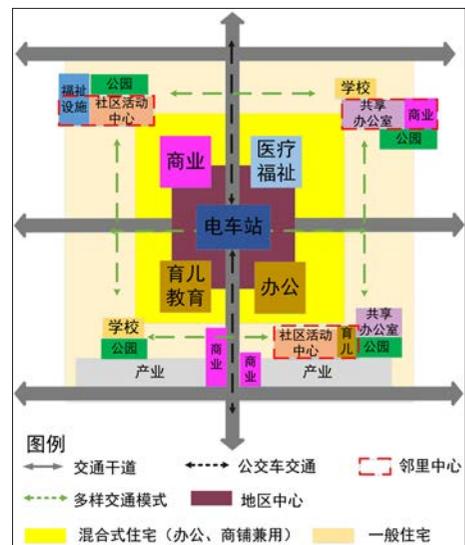


图3 紧凑+网络型新城功能空间配置
Fig.3 Compact and network spatial structure of urban functions

资料来源:笔者根据参考文献[24]55绘制。

社联合实施的团地旧住宅改造项目将原两户(45 m²)打通改造为1户(90 m²),或者上下二层一户化,并给予租金补助^{[25]30-31};并将收购的二手住宅依据年轻人的喜好进行内装改造或者鼓励个性化装修和DIY改造。同时,在新城初代居民的居住地附近配备良好住宅以吸引育儿家庭,促进三代共居近居。此外,加大兼备工作空间的住宅供给,并向集合店铺、事务所、集会场所和居住为一体的开放式住宅院落转变。这些措施在吸引年轻人留居新城方面已具有一定成效,譬如2012年开始的UR(都市再生机构)×MUJI(年轻人喜爱的家居品牌)项目至2021年共推出1 000套团地改装住宅,年入居契约数逐年增加且75%入居者为40岁以下的年轻人^[26]。

(2) 高龄者住宅更替

在电车车站周边建设附带看护设施的老年公寓,吸引高龄者移居至此类适老住宅;同时,推行老年“一户建”租赁制度,即鼓励高龄者将自住的独院住宅租赁给育儿家庭后搬至无障碍和养护设施完善的车站区域老年公寓。另外,推行“同一屋檐下”项目,促成大学生租住高龄者住宅的空置房间。这些举措保障了高龄者在新城内的安心居住并盘活了老年住房存量。

2.2.3 空地空屋活化:用途置换,集约改造

针对新城中的空地、空宅等低效用地,建立空地空屋银行或中介体系,打通空屋所有者和意向购买者的流通渠道。同时针对不同空间提出不同改造方案:(1)居住团地集约化。旧团地的住宅部分由公社进行增高扩容改造,余留空地则吸引民间开发,建造集合高龄者、育儿设施和世代交流空间的场所(见图4)^[27]。(2)空店

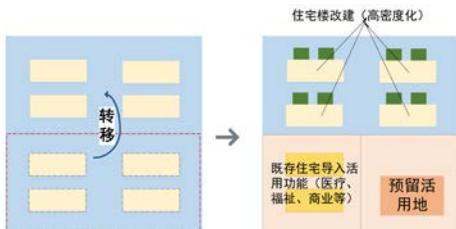


图4 旧居住团地的集约化

Fig.4 Intensification of old residential agglomeration

资料来源:笔者根据参考文献[25]49绘制。

转换。邻里中心的空置商铺活用为新产业孵化器或者共享工作(co-working)空间。(3)空房改造。团地公营住宅改造为高龄者租赁住房、留学生宿舍及其交流空间,实行大学生租房优惠制度,以此促成低效用地的资源转化。

2.2.4 服务设施空间赋能:插入式的包容场所

首先,邻里中心多功能化。开设“大家的育儿场所”,创造育儿女性的共同工作和幼托空间以及共同育儿制度;增加远程办公和会议空间,推进职住一体的生活方式。其次,在住宅用地中穿插便民设施,如团地内引导社区商务、小型商铺的落地;团地空闲设施和底层开放廊道再利用为移动贩卖设施;改造兼备堂食功能的蔬菜店、菜市场;租用楼栋中的空屋作为在宅医疗、看护、应急、保健和生活咨询援助场所。再次,将学校开放为集会场所。例如札幌市的枫叶台团地将废旧小学转租给企业进行多功能改造,但是需开发者承诺保障交流、运动空间的建造。最后,设计社区公交和团地循环公交路线,并与地区商店协议提供社区公交的停车场,鼓励家用汽车志愿共享接驳“购物难民”。总之,通过见缝插针式的改造使旧服务设施功能包容化,大幅改善居民,尤其高龄者的生活便利度。

2.2.5 地域力提升:城市活动与推广

以访客引流、提升原住居民归属感为目标,新城再生亦注重城市形象培育和品牌宣传。例如泉北新城的居民共同创办了地域杂志,并设计了新城生活风景推广网页Portal Senboku,得到了社交媒体关注并成功发挥了提升新城知名度和集资作用。同时,定期举办



图5 团地住宅的家庭菜园:AURA243多摩平森林改造项目

Fig.5 Family farm in the residential agglomeration: Tamadaira forest reform project AURA243

资料来源:UR都市机构https://www.urnet.go.jp/chintai_portal/rebuild/rn2/aura243/index.html。

的以“泉北魅力的挖掘、创造和转换”为主题的市民活动参加人数也在逐年增加。

2.2.6 郊区生活情境重塑:绿农环境强化

为凸显区别于中心城区的休闲、生态、健康的“健幸都市”生活方式,新城再生特别强调营造郊区都市生活和丰富自然环境共生的魅力,具体包括:(1)直产直销型农市联结。以新城周边农地采摘的新鲜蔬菜为货源经营特色餐厅、地产地销式商铺和露天市场。(2)打造邻里意趣农园和家庭菜园(见图5)。保留新城农地并利用为校园群落生境、体验农园和农业私塾等,举行促进当地居民交流的田耕体验、农作业讲习和环境学习活动;增加附带家庭农园的独院住宅供给。(3)市民绿地或森林制度。鼓励无人看护或管理人负担较重的私人绿地和废弃林地登记为借贷庭院和开放花园,与市民、社会团体共同管理。(4)开展集体公园美化活动,在公园、绿道等开设野营、户外咖啡店、训狗场、防灾训练场等活动场地;对于农业从业者老龄化造成的闲置农地,鼓励农业团体或青年农民征借并将其活用为社区庭院、农田等,打造共享田园^{[25]24}。以此支援地域农业经济,促进食品安全及社区交流,强化郊区新城开敞绿色的环境优势和生活风景。

综上,在总体空间和资源集约化的基础上,新城推进了细微渐进的改造,包括吸引年轻育儿家庭和保障高龄者便利生活,促进空地空屋的再利用,赋予服务设施适应现实需求的新功能,提升地域活力和经济活跃度,创造便利、包容、绿色健康、风格化的生活情境,强化



郊区新城独特魅力点等方面。

2.3 治理结构转型:多主体连携

新城再生的实施主体已由开发建设时期的都县政府和住宅公社单一主导转向了以居民为核心的多样组合形式。《兵库县新城再生指导》提出了以居民团体为主,连携民间企业和行政主导3种再生主体体制。3大主体中行政部门包括都道府、市政府、地方住宅公团、UR(原日本住宅公社)等,通常由县级政府制定上位规划,主导联合公社、学者、NPO、财团、自治会等组成再生协议会,共同制定再生计划并决策示范项目。如东京都的《城市营造总体设计》为多摩新城的区域定位和再生原则确立了调整方向,并由东京都向地方城市提供创新资助、公民协议平台、土地置换技术指导、手册等信息宣传和协调援助。居民团体以地区自治会、商店会、社会福祉协议会等为基础,作为底层主体联合多方参与到再生事务中。以兵库县明舞子团地为例,由兵库县主导再生规划的编制并取得了公社和居民团体的共识后,行政方组成明舞团地再生协议会,居民团体自发组成明舞营造推进协议会,二者一体化为明舞营造委员会,共同探讨决策再生事宜,达成上下联动(见图6)。民间企业包含轨道电车、公交车运营者,开发商,超市等商场经营者等,主要提供服务设施等建设、投资辅助,另外为充分利用民间企业的实践经验,通过竞赛推选企业出席委员会,达成信息共享。在不同组织机构(地缘自治会中心式、行政发起多主体参与式、企业与行政主导联合自治会式等)的

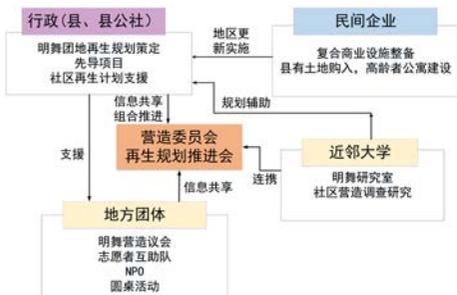


图6 明舞团地的再生治理结构

Fig.6 Regeneration governance organization in Akashimaiko residential agglomeration

资料来源:笔者根据参考文献[21]43绘制。

基础上,下层或自发或在行政促成下以自治会有志者召集为起始,之后以核心成员会谈、会员制参与、多方全体会议、主题工作坊、研讨会、见学会等形式开展基础调研、定期研讨,最终达成共识,制定行动计划。再生资金则以受益者承担为主,行政补助、民间企业出资、部分项目盈利为辅,或以众筹等方式筹备。

具体的再生项目由多主体共同协作推进,部分新城会设立更灵活、更易贷款的法人化公司(高藏寺新城等)或法人社团(西柴团地等)实施经营。一般而言,大型再开发项目由民间企业结合行政优惠政策开展。如明舞团地中央地区改造项目中的公营住宅改修,老年公寓兼养护院、商业兼社区交流中心由中标企业在公社借出地上出资建设。民企东急基于横滨市给予的限高缓和及容积率加算规划条件,将旧企业宿舍改造为集庭院广场、咖啡屋、共享工作空间、邻里创业所以及保育园、生活物联体验室等功能的社区交流场所——多摩田园都市的“WISE Living Lab”(智慧生活实验室)。小型改造项目则以民间团体为主实施运营,例如千里新城佐竹台组团的微笑实行委员会将空置书店改造为兼备贩卖、育儿功能的社区咖啡馆并组织主妇志愿者经营。自治会之外,NPO、志愿者等社会组织在运营管理中承担了重要角色。例如在明舞团地,由向日葵会主导将邻里中心店铺改造为有机菜店、老年食堂和迷你看护场所,并开展音乐会、老年配食、独居男性老年人料理教室等活动,该NPO由兵库农业俱乐部在县的助成金募集下成立。千叶县的海滨新城由NPO提供了住宅DIY研习会、低价房屋修缮服务等,并组织女子志愿队为老年人提供购物支援。此外,学校等机构也积极参与到再生中,例如明舞团地和邻近的兵库县立大学、神户学院大学从2008年开始协议构建了明舞邻里研究室、再生塾等,以空置店铺为场所共同开展调查研究。租住在空置公营住宅的大学生也参加到自治会活动中,并自主企划了“星期四菜市场”等社区活动,成为新城再生的预备年轻力量。

在公共部门有限财力的背景下,新的治理

结构实现了单一政府意志向多主体联动的转变。基于自治会制度、特定非盈利活动促进法等,政府通过政策制度框架构筑、资源技术支持和过程协调,充分调动了社会各方力量共同参与新城再生决策与行动。

2.4 示范项目:行动、经营与成效

大和新城是位于兵库县川西市的大型郊外团地,1968年居民开始迁入,1999年进入人口减少期,其人口高龄率在2019年已达41.5%,远高于市均值的32%。针对本地店铺减少、地域行动力低下等突出问题,大和新城采取了基于商民连携和多样民间活动的再生措施。

首先,响应县市多世代共居、近居的方针,地方池田银行为大和新城的育儿家庭购买与祖辈邻近的住房提供了专门贷款。而从空地空屋活化方面,除了市提供的最高100万日元的空屋改造费用补助之外,地方企业与自治会联合开设了空屋咨询窗口,为空屋所有者提供管理、租售等支援,同时展开空屋调查、对策研讨会、普及宣传等活动。其中,“25cafe”项目作为空间活用和赋能的典范,通过“地域梦·未来咖啡馆”工作坊的分组提案讨论,将团地内空置的一户建屋或者店铺内空置的一角进行改造,并赋予新的多世代交流社区场所功能,可为社区居民自由休憩、聊天、娱乐使用(见图7)。在已开设的4家25cafe基础上,大和新城又实施了大和沙龙、向阳处沙龙项目,将空屋借贷给居民活动使用。从提升地方行动力的角度,25cafe举办了多样的社区活动,并自主经营网站和社交账户进行推广。例如由居民开设吉他、摄影等艺术教室和讲座的“街道的教室”是其中的特色活动。同时,在自治会馆由志愿者团体定期举办“开放品茶”“开心妈妈”等交流活动,促成了居民尤其是育儿者、老年人外出和彼此接触的机会。

大和新城的再生项目运营架构基础是地方自主力量的激发,如25cafe项目除初期由县市派遣了咨询员并辅助宣传,项目主体由大和自治会连携商店会、社区推进议会等民间组织构成。其改造空间的水电费部分由自治会承担,场

地由商店主无偿提供,桌椅等器具由居民志愿者提供,牌匾、标志等由社区工作坊设计制作。以使用者自主管理为原则,部分管理(使用规则制定等)由社会团体协助(见图8)。此外,为培育社区再生力量,大和新城与故里团地元气创造推进协议会从2014年联合实施了空屋对策领航员育成项目,通过每月派遣专业人士对居民志愿者进行讲座培训,将居民志愿者培育为既能听取空屋所有者的困扰,又能与土地、法律等专家交流对策的中间协调人,目前已有46位居民志愿者成为推动空屋活用的积极力量^[29]。

大和新城将居住资源扩充、空地空屋有效活化赋能与地方行动力提升培育等多目标交叉融合,基于活动场所营造和社区自主力孕育有力推进了团地活化和社区联结,自2019年起,大和新城的少子化与高龄化状况有效减缓,2017—2022年间大和地区的学龄前儿童增加了6%,基准地价上涨了3%。

3 对我国新城规划治理的启示

日本推行的新城再生举措已经在一些新城初具成效,例如故里团地元气创造推进协议会的成员市——大分市富士见丘团地在2010—2013年间的房屋空置率从1.5%下降到0.4%,空地率也下降了0.8%,人口下降趋缓的同时住户数增加了92户。中国大部分的新城还处于快速扩张和成熟化阶段,中国新城面积普遍要比日本新城大且功能更加复合,如何在新城发展期规避“鬼城化”是现阶段需要思考的问题,而伴随着人口增速平缓和城市发展向内涵式转型,即将到来的后增长时代的新城规划治理是必要的。《上海市新城规划建

设导则》在国内率先为内涵式新城建设奠定了基础方向,而日本在收缩背景下的新城再生行动和具体治理措施可以为该规划导则的细化和实践提供借鉴参考,因此,本文基于日本的经验提出基于“紧凑绿色+世代循环+社区育成”的中国新城开发规划和治理建议。

3.1 缔造特色节点连携的紧凑空间格局

日本新城由于早期僵硬的搬借邻里住区规划格式,新城内的住区之间处于平行串联的关系,彼此之间的联动并不多且功能重复单一,在之后的新城空间重构改造中才开始思考如何构建新城核心区、住区邻里中心之间的关系,并因地制宜聚拢城市功能。因此,在新城规划发展初期和中期,就应该注重层次式的枢纽和节点规划,并协调各节点和枢纽之间的功能关系,使得各个节点在基础城市服务功能之上附加各自的特色功能,互相补充。例如围绕地铁站点等交通枢纽构建新城的核心区,布局大型医疗、保育、购物、商务等多样功能,在社区邻里中心适当布局康养、社区活动、文教、零售设施的基础上,依据住区特色,布局小型公园、广场、创业办公空间等,而住宅小区内部可混合嵌入便利店等服务。各个节点之间通过公共交通或绿色步行廊道联结,整体构成紧凑集约的结构。

3.2 凸显绿色健康的生活环境

按照霍华德的田园城市理论,新城较于城市中心区或者旧城能够作为人口磁极的优势在于可达的开阔田园景观、新鲜的空气水源、舒适低密的住房环境等。因此新城的开发建设应明确自身定位,注重上述特征的保障与发扬,对新

城的建筑密度和体量适当控制,保留一定的开敞用地、农用地和绿林地以及丰富的景观廊道,充分发挥农园地的农产、景观、游憩、意趣、交流学习功能。这一点在《上海市新城规划建设导则》中已经得到一定重视,也应该注重柔性的规划控制,预留地的余白规划,邻里田园生活氛围的营造和公众的参与管理意识培育。

3.3 提升住房的世代可循环性

为避免同时期大量新城入居者共同老龄化的缺陷,应保障新城住房供给的多样性和循环性。为不同年龄层、家庭类型设计满足其需求的住房户型和服务空间并留有改造转换空间,如附带育儿设施和共享工作空间等的综合公寓、配备无障碍和护理设施的老年公寓等,从而吸引不同世代的群体入住以及保证可持续的世代循环。此外,应注意不同需求住宅的选址布局,譬如在交通便利的车站附近增加老年公寓的比例,老年公寓和家庭住房邻近布局促进多世代交流,在发挥政府公共力量的同时激励私人资金和人力的参与。

3.4 社区交流空间与多元力量培育

日本学者认为,对于交通枢纽型新城,即以新城为节点又拓展出新的城市建成片区,新城成为城市新拓展区的枢纽,更容易吸引外部的投资进行再生;而终点型新城,即位置偏远,处于城市化区域外的边缘新城,其再生应依赖于内部动力——居住环境改良和社区活动^[30]。新城内邻里社区活性和多功能的活动空间会为新城的永续发展奠定基础^[31-32]。现今,日本新城的改造治理已转向主要依赖民间力量。中



图7 大和新城的25cafe
Fig.7 25cafe in Daiwa New Town (left: location; middle: coffee cafe; right: gardening cafe)

资料来源:参考文献[28]1-2。

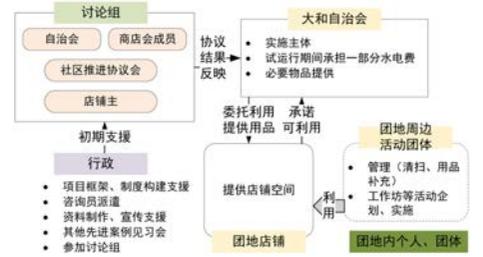


图8 25cafe的运营体制
Fig.8 Operation institution of 25cafe

资料来源:笔者根据参考文献[28]4绘制。

国新城大多由政府下设的新城管委会建设和地方政府管理,在今后多元化治理和财政限制的趋势下,应注重政府的撬动工具设计(如激励政策等),以及基层居民、社会团体的力量挖掘。通过社区活动空间打造和多年龄层互动的活动设计,促使各年龄群体参与到新城的规划、管理和治理中,如街道美化、文化展示空间设计和邻里农园等活动,培育居民尤其是青年人的凝聚感、认同感和责任感,形成上层引领+基层协同+政策保障的治理框架。

4 结语

日本针对郊区新城独有的“老新城”问题,自上而下与自下而上结合推进了政策指导、激励制度、空间规划、治理结构调整和标杆项目,其新城建设重心已由公共部门推举的大规模标准化的集中住区建设转向基于新城自身特点的多主体共同参与的集约式节点重构、精细化用地建筑物改造、穿插式服务功能提升以及独特郊区生活风景塑造,从而使城市收缩和财政缩减时代下的新城再生效率最大化。其中紧凑节点构建、绿色环境强化等经验对紧凑集约发展目标下的中国新城规划治理具有积极的参考意义。

参考文献 References

- [1] 周春山. 中国新城[M]. 北京: 科学出版社, 2021: 76-77.
ZHOU Chunshan. Chinese new town[M]. Beijing: China Science Publishing, 2021: 76-77.
- [2] 姜鹏, 周静, 崔勋. 基于中日韩实例研究的收缩城市应对思辨[J]. 现代城市研究, 2016 (9): 2-7.
JIANG Peng, ZHOU Jing, CUI Xun. Thoughts on tackling shrinking cities based on the studies of Chinese, Japanese and Korean cases[J]. Modern Urban Research, 2016(9): 2-7.
- [3] 龙瀛, 吴康, 王江. 中国收缩城市及其研究框架[J]. 现代城市研究, 2015 (9): 14-19.
LONG Ying, WU Kang, WANG Jiang. Shrinking cities in China[J]. Modern Urban Research, 2015(9): 14-19.
- [4] 室田昌子. 持续型都市に向けたニュータウンの再生を考える[J]. 都市住宅学, 2018, 102: 4-10.
- [5] 三好庸隆. 郊外ニュータウンの持続的発展方法方策に関する基礎的研究-兵庫県三田市のニュータウンと既成市街地との比較分析を通して-[D]. 大阪: 大阪大学, 2004.
- [6] 张朝辉. 日本都市再生的的发展沿革、主体制度与实践模式研究[J]. 国际城市规划, 2022, 37 (4): 51-62.
ZHANG Chaohui. Research on the development process, main system and practice mode of urban regeneration in Japan[J]. Urban Planning International, 2022, 37(4): 51-62.
- [7] 张贝贝, 刘云刚. “卧城”的困境、转型与出路: 日本多摩新城的案例研究[J]. 国际城市规划, 2017, 31 (1): 130-137.
ZHANG Beibei, LIU Yungang. Commuter town's problems, transition and future: a case study of Tama New Town, Japan[J]. Urban Planning International, 2017, 31(1): 130-137.
- [8] 张贝贝, 刘云刚. 日本的“卧城”建设: 多摩新城的案例研究[J]. 国际城市规划, 2015, 30 (6): 114-120.
ZHANG Beibei, LIU Yungang. “Commuter town” construction in Japan: a case study of Tama New Town, Japan[J]. Urban Planning International, 2015, 30(6): 114-120.
- [9] 姚兢, 郭霞. 东京新城规划建设对上海的启示[J]. 国际城市规划, 2007 (6): 102-107.
YAO Jing, GUO Xia. Tokyo regional planning and new town construction in reference to Shanghai[J]. Urban Planning International, 2007(6): 102-107.
- [10] 李燕. 日本新城建设的兴衰以及对中国的启示[J]. 国际城市规划, 2017, 32 (2): 18-25.
LI Yan. The rises and falls of new towns in Japan: history and insights for China[J]. Urban Planning International, 2017, 32(2): 18-25.
- [11] 沈瑶, 朱红飞, 刘梦寒, 等. 少子化、老龄化背景下日本城市收缩时代的规划对策研究[J]. 国际城市规划, 2020, 35 (2): 47-53.
SHEN Yao, ZHU Hongfei, LIU Menghan, et al. A study on the planning strategies in the urban shrinkage of Japan under the background of low fertility rate and aging[J]. Urban Planning International, 2020, 35(2): 47-53.
- [12] 栾志理, 乔泽浩. 人口收缩时代日本北海道中小城市的精明收缩策略研究[J]. 上海城市规划, 2023 (1): 141-146.
LUAN Zhili, QIAO Zehao. Smart shrinkage strategies of depopulation of medium and small shrinking cities in Hokkaido, Japan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(1): 141-146.
- [13] 刘珊, 吕斌. “团地再生”的模式与实施绩效——中日案例的比较[J]. 现代城市研究, 2019 (6): 118-127.
LIU Shan, LYU Bin. The approach of “reactivation of Danchi” and its implement performance comparison of Chinese and Japanese case[J]. Modern Urban Research, 2019(6): 118-127.
- [14] 上原尚之. 郊外型ニュータウンの現状と今後の展望[M]. 宇都宮市: 宇都宮大学, 2015.
- [15] 杉本絵里, 客野尚志. 郊外ニュータウンにおける空家の現状とその発生要因に関する研究——三田市フラワータウンの住宅地図解析を通じて[C]//日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集. 東京: 日本都市計画学会, 2011: 25-28.
- [16] 玉井香里. オールドニュータウンにおける公的賃貸住宅団地の居住者評価について—泉北ニュータウン 明舞団地の場合[J]. 生活環境学研究, 2019 (7): 48-53.
- [17] 曾田忠宏. 「高蔵寺ニュータウン再生」に取組んで考えたこと—都市郊外住宅地のまちづくりについて—[J]. 土地総合研究, 2013, 21 (4): 54-62.
- [18] 山本信弘, 上田将平, 児玉宜治, 等. 高齢化する郊外型大規模ニュータウンにおける持続可能なまちづくりに向けた施策提案と課題—“再生塾”での活動を通じて—[C]//土木計画学研究講演集. 東京: 土木計画学研究委員会, 2011: 1-10.
- [19] 林直人. 少子高齢化及び人口減少時代に対応した大規模住宅団地の再生[R]. 国土技術研究センター, 2010.
- [20] 酒本恭聖, 瀬田史彦. 地区計画を活用したニュータウン再生に関する考察-若年齢層の新規居住と多様な住宅の建て方の誘導に着目して[J]. 都市計画報告集, 2015, 14 (2): 112-118.
- [21] 兵庫県. 兵庫県ニュータウン再生ガイドライン[R]. 2016.
- [22] 西浦定継. 多摩ニュータウン再生の取組みの現状と課題[J]. 都市住宅学, 2018, 102: 58-60.
- [23] 独立行政法人都市再生機構, 大阪府住宅供給公社, 一般財団法人大阪府タウン管理財団. 千里ニュータウン再生指針[R]. 2018.
- [24] 多摩ニュータウン地域再生検討委員会. 多摩ニュータウン地域再生ガイドライン[R]. 2018.
- [25] 堺市ニュータウン地域再生室. 泉北ニュータウン再生指針[R]. 2010.
- [26] 寺前隆. 泉北ニュータウン再生に向けて[J]. 都市住宅学, 2016 (92): 35-36.
- [27] 泉北ニューデザイン推進室. SENBOKU new design[R]. 2021.
- [28] 川西市. ふるさと団地再生の手引き-プロジェクト編[R]. 2016.
- [29] 川西市. かわにし新時代へニュータウン再生への取組み[EB/OL]. [2023-11-16]. <http://www.mlit.go.jp/common/001304690.pdf>.
- [30] 三好庸隆, 保持尚志. 郊外ニュータウンのオールドタウン化とその再生[G]//関西大学戦略的研究基盤団地再編リーフレット. 大阪: 関西大学, 2012: 1-4.
- [31] 武田重昭, 玉井一生, 加我宏之, 等. コミュニティガーデン活動によるニュータウンのコミュニティ再生や地域管理の可能性[J]. ランドスケープ研究, 2015, 78 (5): 749-754.
- [32] 澤井佑, 佐久間康富. オールドニュータウンの立地適正化計画上の位置づけと現状と課題に関する研究[J]. 都市計画報告集, 2019, 18 (1): 78-82.