

少子化、老龄化背景下日本城市收缩时代的规划对策研究

A Study on the Planning Strategies in the Urban Shrinkage of Japan Under the Background of Low Fertility Rate and Aging

沈瑶 朱红飞 刘梦寒 木下勇

Shen Yao, Zhu Hongfei, Liu Menghan, Kinoshita Isami

摘要: 二战后的日本城市经历了“城市化社会—城市型社会—城市收缩”三个过程,其城市规划相关法律和方法也随之不断转型。本文梳理了日本在城市收缩阶段相关规划法的转型、城市变革类型、城市空间问题,着重从老龄化、少子化问题对策角度,在宏观、中观、微观三个层级分析日本的空间规划对策。宏观层级主要介绍育儿、养老支援体系和上位法规的转变;中观层级介绍面向少子老龄化的人口收缩的设计理念的转变;微观层级则以案例为核心,介绍近年来社区公共育儿支援设施、老幼共生住区、空屋激活计划、街道复兴策略等面向空间具体问题时的规划设计经验。最终比照中国近年来的老龄化、少子化趋势,从宏观、中观、微观三个层级归纳日本在城市收缩阶段可供参考的经验。

Abstract: After World War II, Japanese cities experienced three periods of “urbanization society - urban society - urban shrinkage” with their laws and methods of urban planning changed. Summarizing the transformation of relevant planning laws, types of urban transformation and urban spatial problems in the stage of urban shrinkage in Japan, this paper focuses on the analysis of Japanese spatial planning strategies from the perspective of countermeasures for solving problems of aging and low fertility rate in the macroscopic, medium and microcosmic levels. In the macroscopic level, it mainly introduces the system of parenting support, the transformation of planning method and upper planning of supporting system for the aged population. In the medium level, it introduces the new urban design methods aiming at the identity and sustainability of the public space. In the microcosmic level, it introduces planning experience which faces space specific problems in the area of the public childcare support facilities, the old and young living areas, the empty house activation plan and the streets renaissance strategy in recent years. Finally, this paper summarises the experience that China can refer to in the stage of urban shrinkage from macroscopic, medium and microcosmic levels after comparing the recent trends of aging and declining birth-rate in China.

关键词: 少子化;老龄化;收缩城市;日本;识别性;可持续性

Keywords: Low Fertility Rate; Aging Population; Urban Shrinkage; Japan; Identity; Sustainability

作者:沈瑶,湖南大学建筑学院,副教授。shenyao81@hotmail.com
朱红飞,湖南大学建筑学院,博士研究生。389191773@qq.com
刘梦寒,湖南大学建筑学院,硕士研究生。liumenghan1994@qq.com
木下勇,日本千叶大学,教授。isamikinoshita@faculty.chiba-u.jp

二战后日本的城市发展可分为“城市化社会—城市型社会—城市收缩”三个阶段^[1],其城市规划相关法律和方法也随之不断变化。1970年代是日本“城市化社会”阶段的中期,该时期老龄化、少子化(等同于“低生育率”概念)趋势显现。2000年后愈发明显,大部分城市逐渐由“城市型社会”进入“城市收缩”阶段。比照中国近10年来愈发明显的老龄化、少子化趋势,以及部分城市的收缩趋势,日本经验被中国学界认为具有较强的参考价值。目前,国内学者撰写的日本城市收缩相关研究包括:围绕城市空间结构提出的“紧凑城市”策略^[2];在国土规划层面提出的“均衡紧凑网络型国土空间规划”^[3];公共交通规划上的一体化和连贯性、步行网络提升等^[4-5]。但是,从少子老龄化视角系统化地介绍日本应对收缩的空间规划研究仍然不多。本文通过文献分析和实地案例考察,重点解读日本在城市收缩阶段的宏观顶层设计、中观规划理念、微观项目实践之间如何衔接联动来激活城市,提高城市可识别性,以期在国内提供可参考的实践经验。

1 日本的少子化、老龄化和城市收缩概况

1.1 相关规划法规 and 政策的转型

日本的城市化萌芽于1920年代的明治维新时期。第二次世界大战结束后,城市化水平迅速提升,从1950年的37%提升至2019年的93%。日本城市化发展有明显的阶段性特征^[1](图1),与其相关的规划法规和政策也经历了阶段性调整(图2)。

第一个阶段是二战后—1990年代末期。该时期被称为“城市化社会”阶段,是人口与产业迅速向城市集中,城市空间不断扩大的阶段。1950年《国土综合开发法》颁布,以此为基础,1962年日本编制发布了《全国综合

开发规划》；1974 年颁布《国土利用规划法》，并随之编制执行了《国土利用规划》。日本以法律和规划为根基和手段，不断适应并调控着以增量化为主的城市发展。

第二个阶段是 1990 年代末—2005 年左右。该时期被称为“城市型社会”阶段，其标志事件是 1998 年和 2000 年《城市规划法》（《都市计画法》）的修订。法律修订的基础是日本的城市增量发展已告一段落，产业和文化等活动开始以“城市”为核心公共场所展开，进入成熟的“城市型社会”。这个时期政策的重点是建成区的再建构，补充生活福利设施、城市个性塑造、地域活性化等。这一时期对于协同式规划的关注度也在提高^① [1]。

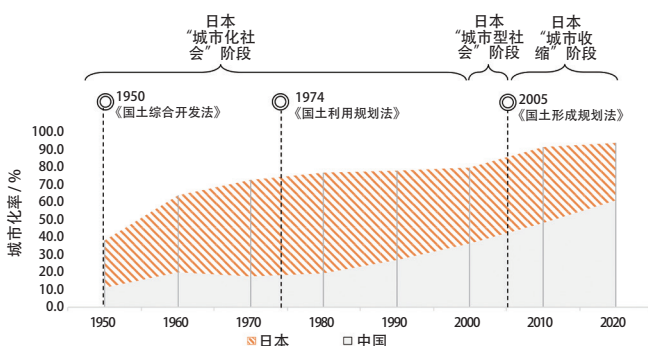


图 1 日本的城市化阶段

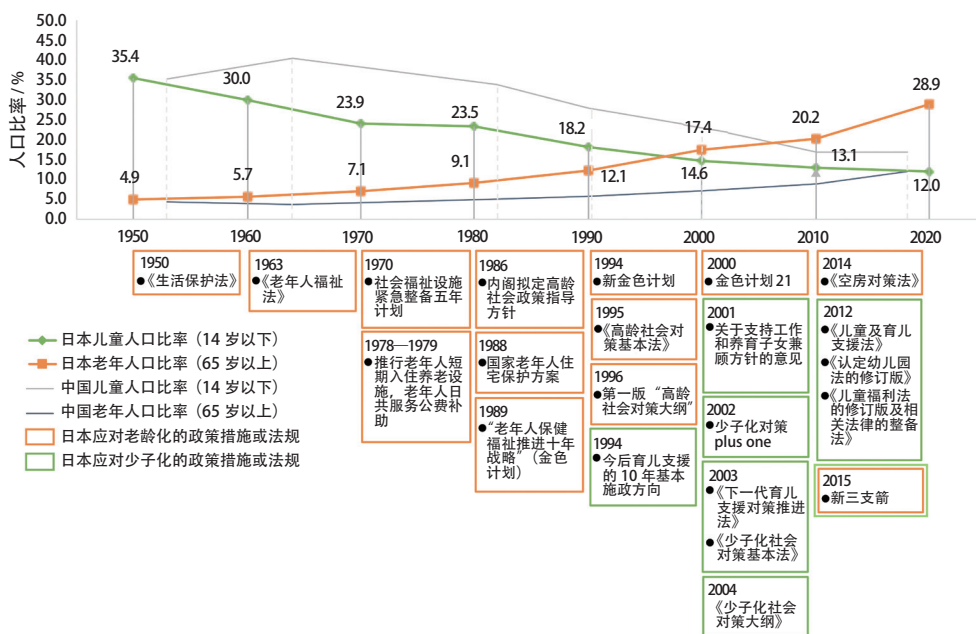


图 2 少子老龄化、城市化与空间规划相关法规政策的演变

资料来源：日本数据来源于平成 29 年版“厚生劳动白皮书”（全体版），2020 年数据为预测；中国数据来源于《中华人民共和国人口统计资料汇编 1949—1985》和《中国统计年鉴 2018》，缺少 1970 年代人口统计数据

① 当时的学者对这一时期的评价为“城市的魅力与个性、地域活性化等之类创造价值的主题，很难通过传统的信息收集工作，由公共团体进行预先性的计划设定并确定实现方法。由地域居民和关联企业发起某种计划意向，经过评价后形成合意，然后分担任务、一起协作着实现，这种推进工作的方式显得越来越重要。” [1]

第三个阶段是 2005 年至今，日本城市发展进入了“城市收缩”阶段。2005 年也被日本国内认为是迈入超少子化社会的标志性年份，当年日本总人口较前一年开始出现 0.1% 的下降，在此之前的下降幅度均较为微弱。2005 年，日本改《国土综合开发法》为《国土形成规划法》，2006 年《城市规划法》也进行了修订。这个时期的城市化口号是“实现集约性城市构造”。2008 年，国土交通省开始对《城市规划法》进行根本上的修订，提出城市规划政策的主题要从物理空间建设走向各类资源的协调与搭配，即若把物理空间比喻为“舞台”的话，规划要从设计城市的“舞台”走向设计城市的“演出” [1]。这个时期，顶层设计适应城市收缩、解决中心城区活性化问题的意识十分明确，国土空间规划也朝着更均衡、紧凑、网络型的方向发展 [2]。

1.2 日本城市收缩的主要类型

(1) 大都市周边型：东京大都市圈

东京大都市圈是日本最大的经济中心和世界最大的大都市圈。经济发展的集聚效应让东京成为日本最集中吸纳地方人口的区域。1995—2000 年，东京 23 个区的居民总数增加了 16.3 万人，增长率达 2% [6]，而距离东京 50 ~ 100 km 的大都市郊区却呈现出明显的收缩之势。近年来日本经济学界已有

实证,东京大都市圈整体已经陷入经济活动低迷期,东京圈已受到“城市收缩”浪潮的影响^[7]。该浪潮主要影响东京圈周边区域。以多摩卫星城为例,该卫星城位于东京市中心以西30 km,其核心区人口18万,但在1995—2000年这5年间人口流失了1.5%,预计不可能达到规划的30万人口规模。

(2) 地方都市型：北海道夕张市

相比大都市周边型的城市,地方都市型的城市收缩趋势开始得更早。自1960年起,北海道地区的经济开始衰退,人口也急剧衰减。曾经是煤矿区的城市随着煤炭资源的枯竭而出现收缩,其中位于北海道中部地区的夕张市最为典型。夕张市行政区域范围达763 km²,作为北海道曾经的产煤大市,其产煤量接近全日本的1/5。但随着其经济的萎缩,城市人口从1960年的107 972人缩减至2000年的14 971人,2003年仅有13 766人^[1],2012年甚至跌破1万人大关,目前为全日本人口第三少的城市,并且其人口缩减的趋势仍在继续。夕张市同时面临着严重的城市人口老龄化问题,2010年居民平均年龄为57岁,2020年预计上升到65岁,青年劳动力严重缺乏。

(3) 小城镇的空心化：北海道上士幌町

根据行政区划等级,日本的町村级别对应中国的小城镇和乡村。在日本经济高速发展时期,地方小城镇也进行了过度建设,经济增长长期结束后,这些小城镇的摊大饼式建设规模与减少的人口之间出现了不匹配,收缩状况明显^[8]。如北海道上士幌町1965年人口为10 309人,2010年减少至5 080人,但在此期间户数几乎没有发生变化^①。上士幌町同时面临区域发展不均衡和本地发展内在动力不足的问题,本地人口大量流入地区的其他中心城市^②,造成本地人口出现过疏化。少子化和人口老龄化也加重了此类小城市的收缩,2010年上士幌町的人口构成中50~79岁的老龄人口比例有很大增长,高龄化率达到32.2%;但15~19岁人口极端稀少,且多因升学就业等原因迁出。持续的人口疏化使得地方生产、消费活动减少。政府财政难以负担分散式的生活服务设施支出和医疗护理费用,对城市活力有着巨大影响^[9]。

1.3 收缩背景下城市、家庭与住居发展的讨论

近年来,日本国内围绕城市收缩带来的问题而展开的讨论愈发集中深刻。1970年代老龄化和少子化趋势出现后,

1980年代末日本又陷入泡沫经济^③,公共财政日益紧缩,城市的公共交通空间、居住区等空间的规划设计究竟如何应对收缩的人口变得更为紧迫和具体。小林等的实证研究表明,家庭数的减少与住宅数的减少并没有相关性,因为住房的空置问题(即后文提到的蜂窝化问题)一直存在;现有城市公寓式的集合住宅作为老年人的移居场所并不妥当,主要因为集合住宅中的居民交流冷淡且住宅区内缺乏公共福祉相关服务,较缺乏空间魅力,于是更多老年人考虑移居养老院^[10]。另一方面,在城市化高速发展时期(1950年代—1960年代)建造的高层高密度小区也陆续进入了改造更新期,学者关注的课题包括:如何提升小区的儿童友好性,提供有效的育儿支援,减缓少子化的趋势;如何提高城市空间的适老性、共助性,解决巨大的养老支援问题;如何改造住宅形态,以应对大城市日渐增长的单身化趋势(这也被实证为是造成少子化的重要原因之一);等等。

城市收缩趋势也激发了日本学者对于既存人地关系的思考,以及对地域历史文化遗产的价值重构。这样的规划理念转型,一方面来源于日本的空间哲学思想和本土实践,另一方面来源于对西方收缩城市理论与经验的解析。桑子敏雄提出的“空间履历”^④概念^[11];后藤春彦提出“口述历史”或活用有价值的过去,描绘“怀旧的未来”^[12];冈部明子提出收缩背景下的城市再开发要从追求空间“效率”走向发掘“空间履历”,指出因现代城市规划而产生的空间收缩,更多的是一种“空间履历”角度的收缩,城市要关注“空间履历”的收缩^[13]。如何在记录地方空间履历的基础上,增加产业和文化魅力,减少人口流失或吸引外来人口,也是学者十分关注的课题。

经过近50年的学术讨论、顶层设计和规划实践,基本已形成宏观、中观、微观三个层级上相互承接、推进实践的方法和经验,下文将展开详细介绍。

2 宏观层级：相关法律与顶层设计

2.1 育儿支援体系的完善

日本少子化始于1970年代中期,即两次婴儿潮^⑤结束之后。1989年,全国合计出生率^⑥降到1.57,一度被喻为“1.57震惊”。受此影响,国家于1994年策划制定了“今后育儿支援的十年基本施政方向”,之后开始实施“紧急保育对策第五

① 1965年为2 317户,2010年为2 225户。

② 北海道地区的人口大部分集中在札幌。

③ 泡沫经济是1980年代末—1990年代初日本出现的一种经济虚假繁荣现象,在泡沫破裂后出现了严重的经济倒退。

④ 一种评价空间价值的思考,指对“构成空间的地形、文化、历史、生态系统等,对于生活在空间里的人意味着什么,人们怎样对待空间”这一过程的评价,而不仅是根据空间中存在物的价值进行评价。

⑤ 1947—1949年,第一次婴儿潮源于战后的和平期;1971—1974年第二次婴儿潮的原因是第一次婴儿潮下一代进入婚育期。

⑥ 日语原文为“合计特殊出生率”,是女性一生中生育孩子的平均数。由15~49岁女性生育的孩子数量除以各年龄段女性人口数然后相加得出。

事业”。其设立的重点目标是：增加幼儿园数，开展低龄儿保育，延长保育时间，营建地域型的育儿支援中心，扩充保育服务^[14]。1999年之后，此项事业又开启新五年计划，其目标不仅是增加保育服务，还关注人才雇佣和问题咨询等内容，更注重育儿友好的社会环境的营造。2003年国家制定了《下一代育儿支援对策推进法》，该法律规定所有地方政府和雇佣101人以上劳动人员的企业主，都要制定支援下一代育儿的行动规划。2004年，内阁还通过了《少子化社会对策大纲》。然而，这些计划和法律的出台，仍未完全阻止少子化趋势的继续，2005年日本还是迈入了超少子化社会和人口收缩时代。2012年，国家继续颁布儿童及育儿支援“三法”，即《儿童及育儿支援法》《认定幼儿园法的修订版》和《儿童福利法的修订版及相关法律的整備法》。其五项要点分别是：(1) 育儿设施补助；(2) 改善认定型保育園制度^①；(3) 充实地方急需的儿童及育儿支援事业^②；(4) 基层地方政府（市町村）是实施主体；(5) 设置儿童及育儿会议并开展相关的市町村事业规划^[14]。第一项用于设施建设的育儿设施补助，分为设施型保育补助和地域型保育补助两种。前者指的是对开设认定幼儿园、幼稚园和保育園实行通用补助，实现财政支援上的一体化。后者指的是对小规模保育的补助（新开设）^③^[15]。“三法”的主旨是在“监护人即育儿第一责任者”的基础之上，综合推进幼儿期的学校教育及保育、地域儿童及育儿支援事业。它标志着日本体系化儿童及育儿支援新制度的建立，也标志着国家层面面对全社会的儿童友好及育儿支援需求的充分认知，并已经完成了从设施到服务层面的、较为完整的顶层设计。

2.2 老龄化支援体系的完善

1950年代初期，日本已初步建立了福祉三法体系，其中《生活保护法》将老年人纳入受助对象，并提出了国家进行养老设施建设的相关规定。1960年代，政府出台了《老年人福祉法》，将养老问题提高到国家层面，推行机构养老模式^[16]。1970年代，日本应对老龄化的措施逐渐转向居家福祉方面。1970年，政府制定《社会福祉设施经济整備五年计划》，开始加快老年公寓等养老设施的建设^[17]。1989年，日本推出了“老人保健福祉推进十年战略”（金色计划），将居家养老服务设施的建设职责主体改为市、町、村三级，并制定了量化指标。政府计划建设满足10万人次的护理住宅，400家老年

人生活福祉中心，并以人口不足5万人的市町村为对象，推进“宜居福祉城市建设事业”等^[18]。为了应对剧增的养老压力，政府分别在1994年、2000年出台“新金色计划”和“金色计划21”，逐步提高了所有指标的量化标准，旨在利用普遍而全覆盖的服务内容帮助老年人实现独立生活。同时，国家开始推行各个年龄段混住的社区和三代同堂居住住宅，加强代际之间的沟通和照料。1995年，政府颁布《高龄社会对策基本法》，并根据法律规定召开了高龄社会对策会议（之后每年定期召开），便于对各部门政策综合调整统一调配。1996年，政府审议通过第一版《高龄社会对策大纲》，在老龄人口的就业、医疗、教育、社会参与、生活环境、调查研究等各个领域制定了相应的对策^[19]。2014年，由于老年人口的死亡导致部分城市空置房屋越来越多，政府又出台了《空屋对策法》——政府对修复或拆除特定空屋提供财政支持，并鼓励废弃房屋的功能植入。2015年，开始提出建设综合性社区照料体系的计划，该体系将医疗和护理相结合，整合门诊、住院、机构养老，入户访问式护理和守望互助，确保老年人在自己的生活圈中实现各种服务的对接^[20]。同时，本时期的老年人支援体系政策也加入了更长期性的战略部署，包括促进老年人就业。同年，日本首相安倍晋三发布的“新三支箭”部署（即强大经济、育儿支援、社会保障）中提出多项举措以稳定老年人就业，如补贴雇主、提供就业保险等，以此缓解少子化、老龄化所带来的劳动力短缺，同时希望提升老年人的社会参与度和身心健康。

综上所述，日本在应对老龄化的社会支援体系建构上，较早地建立起了与生活保护相关的法律基础，通过一系列法规政策的建设，走过了从专业设施建设到居家养老、社区养老、生活圈养老的历程，也十分注重加强服务的标准化建设及其与城市空间的对接。近年来的养老支援政策重视空屋激活，对部门职能政策的统合以及对“老人”本体的援助，顶层设计布局逐渐多样化、长远化。可将之看作城市收缩背景下，从人的发展角度对城市可持续发展的一种回应。

3 中观层级：规划理念的变革

3.1 识别性与可持续性——城市收缩时代的再开发方向

如前文所述，城市收缩也影响到了日本学者对于人地关系的价值重构，如“空间履历”概念的提出及其对城市更新

① 该制度开创于2006年，认定保育園指的是无论监护人的工作状况如何，都要满足监护人的需要接收儿童，开展幼儿期的学校教育及保育，拥有幼稚园和保育所两方面功能的育儿设施。同时该设施也接受居民育儿问题的咨询，提供亲子集会的场所，起到支援地域儿童和育儿支援的作用（该地域概念是居住共同体的概念，更倾向于我国广义的社区概念）。

② 如使用者支援、充实地域育儿支援据点、充实放学后儿童俱乐部等事业。

③ 小规模保育是针对6~19名儿童的保育；6名以下儿童托管，包括到保育妈妈家里实施保育的“家庭保育”，保育师到儿童所在家庭实施保育的“居宅访问型保育”，在事业所（含企业和事业机构等工作机构）内开展的针对企业工作人员及当地儿童的“事业所内保育”。

规划理念的影响。与“空间履历”同源，但更接近于空间规划实践的概念是地域的“识别性”(identity)，其与未来城市的环境可持续性、经济可持续性、社会可持续性、文化遗产保护高度相关。无论城市增长或收缩，可持续发展无疑都是城市的终极目标。收缩城市要实现可持续发展，应该建立起在城市中生活的人的归属感与可持续的社会联系。从重塑城市精神意义上说，城市的识别性是不可或缺的。建构识别性，被认为是收缩背景下可持续城市再开发时的重要方向之一(图3)。其中有高度识别性的“文化遗产”是最重要的内核，如果城市能谨慎地管理资源，保持经济发展潜力，保证一个开放的社会合作关系并重视文化遗产，人们就可以创造可持续的未来城市生活^[21]。

2002年实施的东京江东区丰洲1-3丁目石川岛播磨重工造船厂遗址城市更新项目是个很好的范例。项目中的大型商业综合体“啦啦宝都”(lalaport)十分注重塑造高开放度的滨海公共空间，保留了原造船厂遗迹这一重要的“空间履历”载体，作为公共空间识别性的象征(图4)。此外，啦啦宝都还通过引入新兴儿童职业体验品牌“趣志家”(kidzania)^①来建立新识别性，并在周边配套了充足的育儿支援设施，吸引了大量育儿家庭入住附近楼盘。同时，再开

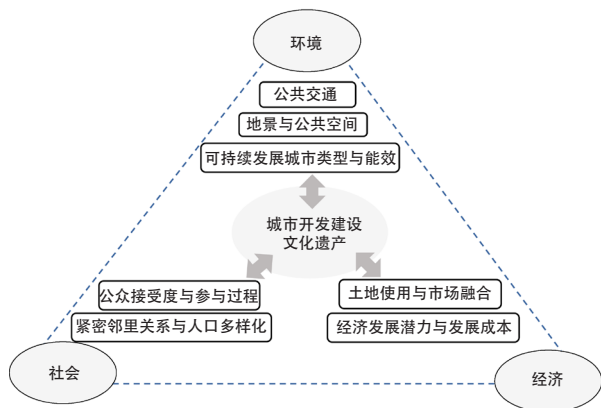


图3 可持续性城市再开发的四个维度

资料来源：作者翻译自参考文献[22]



图4 丰洲啦啦宝都广场的公共空间识别性(左：保留造船厂机械的广场；右：海边远景)

资料来源：李岩拍摄

发区域的核心区域丰洲2-3丁目，在2002年也由业主成立了街区发展协议会和“丰洲地区街区管理研究会”。前者主要负责日常的开、社区营造、公共空间维护与管理、筹资等工作；后者设有社区营造部、能源部、信息通信部三个专业部门，由业主行业精英组成，主要研讨推动新街区发展的新技术和新事业开展等相关问题^[21]。这两个与城市更新同时起步的组织形成了双环结构，在促进街区的可持续发展(尤其是社会的可持续发展)上发挥了重大作用。

3.2 填充城市蜂窝——吸引青年的地域空间再整理

“城市蜂窝化”是日本城市收缩的具体空间表现之一，主要表现在城市内部，时空上随机出现空地、空房等低利用、未利用空间^[22]，在地方都市型收缩城市中尤其明显。蜂窝化是地方收缩型城市无法回避的社会现实，少子老龄化是蜂窝化产生的重要原因，吸引青年入住填充蜂窝，为其提供更好的生活和就业是关键。很多城市开启了地方空间活化计划，吸引青年人对空住宅、空铺等空间进行再整理。例如：2000年后，广岛县福山市中心区出现了蜂窝化。当时该中心区的基础设施依旧十分完备，配套有充足的学校和医院。人口的持续减少和老龄化导致市民消费力低下，住宅周边的开店者越来越少，居民的生活也越来越依赖于离住宅较远的超市。2003年，中心区的超市因萧条而破产。为应对这一变化，福山市出台政策，鼓励将中心区商业街的2—3层住宅改造成共享住宅，然后出租给大学生。同时，为适应学生出行方式，在自行车可达的范围内鼓励青年改造住宅。大学生的入住为此地区提供了大量夜间经济的劳动力，中心区衰退的商店街逐渐成为大量青年学生居住的活力街道^[23]。此举也留住了部分毕业生定居，年轻人填充、改造了城市蜂窝，代际交流得到了加强，原来老龄化严重的街区得以激活。

4 微观层级：设计与活动案例分析

4.1 复合型社区育儿支援中心——希望之球

千叶市属于大都市周边型收缩城市。为重塑城市活力，集约发展行政、商业、公共服务等都市功能，千叶市中央第六区于1995年成立了城市振兴筹备会，决定建设以育儿支援、医疗保健等公共福祉功能为内核，融商业和政府服务等为一体的城市公共综合体——“希望之球”(Qiball)，希望以此吸引人与产业的聚集，建构紧凑的城市人口联系网络。2007年，在进行了充分的公众参与^②和社会资源整合后，项目建设完成。“希望之球”位于日本千叶县中央第六区，距

① 大型儿童职业体验游乐机构。公司主页为 <https://www.kidzania.jp/>。

② 千叶市政府针对“希望之球”的标志举行了高水平的设计竞赛，也广泛征集了公众的意见。

离地铁 JR 千叶站有 15 分钟步行路程，地处中心功能区，周边分布了千叶市美术馆、法庭、千叶市政府等重要的区域功能设施（图 5）。它采用的振兴地方设计理念包括以下几方面。

（1）创建标志性景观。整个综合体采用了十分具象的建筑设计，用象征希望的圆球塑造了一种与地区中心相契合的形象（图 6）。

（2）高度复合的功能。“希望之球”将多种功能整合于一体（图 7），以儿童设施为中心进行多代多用的设计，尽可能让使用人群之间建立起多样化的联系。设施首层和 2 层是商业空间和餐厅，并与贯通的中庭联通；3—5 层是千叶儿童交流中心，免费提供儿童课余时间学习和游戏空间，还开展自然教育等出游活动，同时组织俱乐部活动帮助儿童参与设施管理和活动策划；6 层为千叶市育儿支援中心，提供多种多样的育儿支援，包括互动的游乐空间、育儿咨询服务、托儿协调等，旨在全面周全地协助父母抚育子女；7—10 层

为科学馆；11 层为千叶市中央区政府；12—15 层为中央区保健福祉中心，提供全面综合的健康和福利服务及咨询服务。

（3）多元共建共营。“希望之球”空间功能复合化的基础是公营、私营空间产权的明确划分和合理的分工协同。在建设之前，各类公共设施、土地所有者和私营企业设施之间就进行了充分的讨论与意识共建，为项目建成后的共赢、协同聚合提供了保障。

4.2 空屋激活计划 + 老幼共生社区据点——西柴樱花茶屋

除了大型的城市层级交流据点（如“希望之球”），建设社区层级的据点也是应对收缩城市的重要举措。针对城市老龄化带来的街区蜂窝化，横滨市制定了街道振兴政策，鼓励居民组成社团，改造空店铺开展社区营造事业。该项目方案通过评审后获得了 500 万日元补助，用于店铺开设前的装修与运营。“西柴樱花茶室”^①是西柴街区中老年妈妈社团创办的非营利组织，成立于 2010 年 5 月，是东京圈内横滨的成功案例。她们使用政府补助和部分自筹资金将一家空置的中华料理店改造成了老幼共生的社区餐厅（兼作茶室和活动空间）。该社区据点的功能有社区食堂、晨间私塾（由当地老人义务为儿童辅导功课）、照料老人、育儿支援、购物支援、社区活动等。因活动丰富，餐饮物美价廉，“茶室”吸引了大量社区居民加入或支持。几年后，该组织逐渐扩大，在附近街区利用空店铺开设了多家分据点，最终实现了无需补助的持续经营。该项目激活了社区与街道，也促进了代际交往和社区融合。

5 启示

5.1 建立以“人的支援”为核心的制度环境

对比我国与日本城市化、少子老龄化趋势（图 2）可以发现，日本少子老龄化曲线交叉发生在 1995 年前后，正是其城市化发展高峰后的降速发展期。一系列支援育儿、提升养老服务的法律、支援计划、空间规划等顶层设计在此后的



图 5 “希望之球”的区位及周边设施



图 6 “希望之球”的标志性大厅

资料来源：刘梦寒拍摄

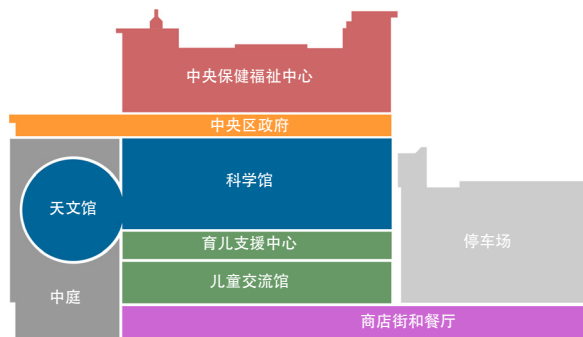


图 7 “希望之球”内部功能示意

资料来源：作者根据 <http://qiball.info/guide/index.htm> 绘制

① 该组织的主页为 <http://sakurachaya.moo.jp>。

一段时期内被密集提出。顶层设计以专门支援法为根基,重视支援制度建设并根据实情及时调整修订。空间规划的法规调整也与之同步跟进,十余年间基本形成了由上至下、从硬件到与软件、因地制宜且全面支援育儿和养老的制度环境。这为各部门联动、社会力量参与此项事业奠定了良好的基础。目前,我国已出台相关规范性文件,用以完善老年设施和优化育儿制度,例如提出推进建设三岁以下幼儿托育机构等。我们应充分认识到制度建设对“人的支援”的持续性与地域特征,针对国内收缩城市的类型特征,进一步加强针对少子化、老龄化的专门支援法以及相关规划法规的建设,加强顶层设计与政策试点实验。

5.2 营造有识别性和归属感的生活社区

识别性与城市的可持续发展紧密相关,通过地域识别性的培育与营造可以建立起个体与地方的联系。建立起深厚的地域归属感对于改善收缩城市状况尤为重要。尤其在育儿、养老领域,地域归属感的建立将促进地方居民互助,有利于社区共同体的形成,也将极大提升居民的生活幸福感,促进地方的可持续发展。在社区层级,积极引导社区居民参与养老和育儿支援服务,持续完善资讯、课堂、餐饮和交往功能配套的社区公共空间营造,对于实现社区互助与融合、增加公共服务类就业岗位、促进社会经济良性发展十分关键。近年来全国各地社区也已有一些先锋性的尝试,如成都玉林东路社区将社区公共服务中心改造成社区生活馆,收集社区居民的历史物件并将其陈列到生活馆中,生活馆周边布局老年餐厅和亲子菜园,同时在周边大学及日本专家的引导下,开展以儿童交流、素食宴等为主题的国际交流活动,这都是有利于提高社区识别性和归属感的措施。

5.3 塑造全龄链接的活力中心区

除直接针对育儿和养老的支援类对策,链接青年、填补蜂窝化、激发城市活力对于我国出现收缩趋势的城市中心区也很有参考价值,也可看成是固本之策。从以上案例可看出,在老龄化和收缩较为严重的城市功能中心区,积极引入可吸引青年和亲子家庭的商业业态,促进空间的多功能转型,增加居民生活的安全感和交往频率,增加街道活力等十分必要。建议我国城市规划管理者结合城市中心旧城改造,完善片区范围内的慢行系统和公共服务设施,加强社区基层的生活服务支援服务,创新社区公共活动的设计,塑造老幼共生、全龄链接的活力中心区。这对于促进建设目前城乡基层社会治理共同体意义重大。UPI

参考文献

- [1] 角松生史. 缩小都市と法[J]. 新世代法政策学研究(日), 2012, 16: 243-263.
- [2] 栗志理, 栗志贤. 城市收缩时代的适应战略和空间重构——基于日本网络型紧凑城市规划[J]. 热带地理, 2019, 39(1): 37-49.
- [3] 李国平. 均衡紧凑网络型国土空间规划——日本的实践及其启示[J]. 资源科学, 2019, 41(9): 1610-1618.
- [4] 栗志理. 人口减少时代日本九州市应对老龄化社会的公共交通规划及启示[J]. 上海城市规划, 2018(2): 76-83.
- [5] 佐藤徹治, 王也. 日本的友好型城市政策——精明收缩与城市交通开发策略[J]. 城市建筑, 2018(12): 32-40.
- [6] 菲利普·奥斯瓦尔特. 收缩的城市[M]. 上海: 同济大学出版社, 2012: 83-97.
- [7] 田中廣滋. 缩小都市とグローバル都市の仮説と東京圏の都市構造変革(伊東維年教授退職記念号)[J]. 熊本学園大学経済論集, 2017, 23(1): 139-158.
- [8] 卢峰, 杨丽婧. 日本小城镇应对人口减少的经验——以日本北海道上士幌町为例[J]. 国际城市规划, 2019, 34(5): 117-124. DOI: 10.22217/upi.2018.256.
- [9] 北海道士幌町. 上士幌町人口ビジョン及び総合戦略[EB/OL]. (2019-6-26)[2019-12-07]. <https://www.kamishihoro.jp/page/00000224>.
- [10] 小林秀樹. 缩小社会における都市・家族・住まいのゆくえ[J]. 住総研究論文集, 2012, 38: 5-21.
- [11] 桑子敏雄. 環境の哲学: 日本の思想を現代に活かす[M]. 講談社, 1999.
- [12] 後藤春彦, 佐久間康富, 田口太郎. まちづくりオーラル・ヒストリー「役に立つ過去」を活かし、「懐かしい未来」を描く[M]. 東京: 水曜社, 2005.
- [13] 岡部明子. 缩小都市論[J]. 住宅総合研究財団研究論文集, 2010, 36: 5-17.
- [14] 笹川拓也. 地域社会における子育て支援の現状と課題: 子育て支援制度の変遷と子育て家庭の現状について[J]. 川崎医療短期大学紀要, 2014(34): 13-18.
- [15] 池本美香. 子ども・子育て支援新制度の課題: 海外の子育て支援の動向をふまえて[J]. 小児保健研究, 2015, 74(6): 797-799.
- [16] 尹文清, 罗润东. 老龄化背景下日本养老模式创新与借鉴[J]. 浙江学刊, 2016(1): 174-179.
- [17] 王彦军, 张佳睿. 日韩应对人口老龄化对策的经验及启示[J]. 人口学刊, 2015, 37(6): 76-84.
- [18] 康越. 日本社区嵌入式养老发展历程及其经验[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2017, 15(4): 110-117.
- [19] 内閣府. 高齢社会対策大綱[EB/OL]. (2018-11-20)[2019-11-17]. https://www.8.cao.go.jp/kourei/measure/taikou/a_7_1.htm#2,%202012.
- [20] 封婷. 日本老龄政策新进展及其对中国的启示[J]. 人口与经济, 2019(4): 79-93.
- [21] 木下勇, 汉斯宾德, 冈部明子. 城市“缩小”时代的再开发方向——识别性与可持续性[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018: 76-110.
- [22] 国土交通省. 都市のスポンジ化に関する論点[EB/OL]. (2017-02)[2019-07-05]. <https://www.mlit.go.jp/common/001180306.pdf>.
- [23] 近藤桂司. 学生の居住による中心市街地活性化[J]. 都市経営, 2013(2): 15-22.

(本文编辑: 顾春雪)



本文更多增强内容扫码进入

注: 文中未标注资料来源的图片均为作者绘制。