

日本都市再生政策探析

何静

上海市城市建设设计研究总院（集团）有限公司，上海城市基础设施更新工程技术研究中心

摘要：“都市再生”实质上是城市更新在实践和概念发展过程中的一个高阶模式，它不局限于物质空间环境的改善，而是试图建立“一个多维的目标体系，涵盖社会、环境、经济多方面要求。”本文从政策框架体系、都市再生紧急整备地区的划定、城市规划特例制度应用、金融税收支持政策、持续动态评估机制以及政府地方多元合作机制等方面对日本的都市再生政策进行探析，希望能对推动我国的城市更新行动提供借鉴。

关键词：都市再生政策；日本城市更新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.015

一、引言

Roberts (2000, 2016) 曾经总结出欧美城市更新大致分为以下五个阶段：1950年代的城市重建 (Reconstruction)，是按总体规划进行的旧城改造，主要采取推倒重建方式，侧重于内城置换及周边地区的发展，国家和地方政府是更新项目的发起人和资金主要提供者；1960年代的旧区活化 (Revitalisation)，强调对既有地区的复兴，私营部门开始介入；1970年代的城市更新 (Renewal)，强调就地更新与邻里计划，地方政府的权力下放，由私营部门主导；1980年代的城市再开发 (Redevelopment)，重在发展标杆性的旗舰项目，通常由私营部门主导，政府提供选择性支持；1990年代以来的都市再生 (Regeneration)，提出综合性的实践和融合发展，注重传承与保留，注重邻里保护、社区再生，采用多元化的公私合作模式。因此，“都市再生”实质上是城市更新在实践和概念发展过程中的一个高阶模式，它与早期的城市重建等概念相比，不再局限于物质空间环境的改善，而是试图建立“一个多维的目标体系，涵盖社会、环境、经济多方面要求。”

基于这一多维目标，一些欧洲发达国家以及亚洲的日本在特定的都市再生领域进行了卓有成效的实践，为进一步深化都市再生的内涵积累了宝贵经验。欧洲的都市领航项目从1990到1996年共有33个项目在11个欧盟国家开展，这些项目分布在社会问题严重的内城居住区或城郊结合部。通过改良环境促进地区经济发展，复兴老城区文化中心，为衰败中的内城带来新的活力，强调将内城经济复兴和社会环境改良相结合。在日本，都市再生已经从学术探讨和局部地区探索实践上升到国家政策层面，在全国各大城市选择了适合区域作为“都市再生紧急整备地域”进行了广泛的实践。在这些区域，都市再生政策支撑下的各类片区城市更新，成功激发了地区发展潜力，取得了巨大的社会经济效益。

二、都市再生政策概况

2001年，面对日本经济的持续低迷，为提升城市魅力和国际竞争力，日本政府开展21世纪新型都市再生计划，从环境、防灾、国际化等观点出发推行“都市再生

政策”。在国家层面成立了都市再生本部，由内阁总理大臣担任本部长，内阁官房长官、地方创生担当大臣、国土交通大臣任副本部长，其他国务大臣任本部员，指导全国范围的都市再生。二十多年来，日本出台并不断修订了系列法律、法规和政策文件，主要包括《都市再生特别措施法》、《独立行政法人都市再生机构法》、《都市再生基本方针》和《都市再生紧急整备地域已指定地域的评价手册》等。整个政策框架的关键内容主要包括都市再生基本方针、都市再生紧急整备地区的划定、都市再生特别地区的城市规划特例制度、民间都市再生项目的金融税收支持政策、以及特定地区的整备规划、都市再生安全规划。

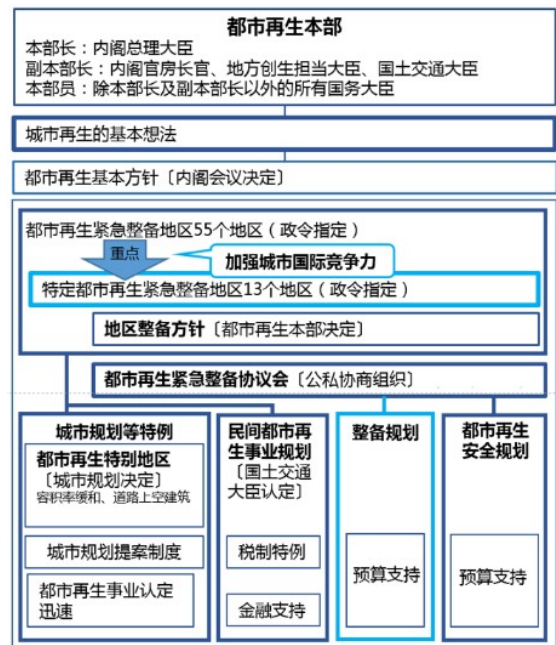


图1 都市再生政策的基本框架体系

（一）都市再生紧急整备地区的划定

“都市再生紧急整备地区”，是指作为都市再生政策的实施基地，紧急重点推进城市建设的地区。截至2018年底都市再生本部共划定了包括新宿站周边地区、涉谷站周边地区等共55处，9092公顷的都市再生紧急整备地区。其中13处在加强城市国际竞争力方面卓有成效的地区，被进一步列为“特定都市再生紧急整备地区”。

以涩谷站周边地区为例，它被都市再生本部划定为“都市再生紧急整备地区”，其整备目标包括：1、充分利用地形特征形成商业、办公、文化功能集聚，与周围丰富的环境相协调，形成面向多世代时尚生活文化的信息传播基地；2、在推进车站设施功能更新和重组的同时，以其为契机推进综合性开发建设，形成车站周边个性鲜明的城市地区，24小时持续繁荣、具有回游性的

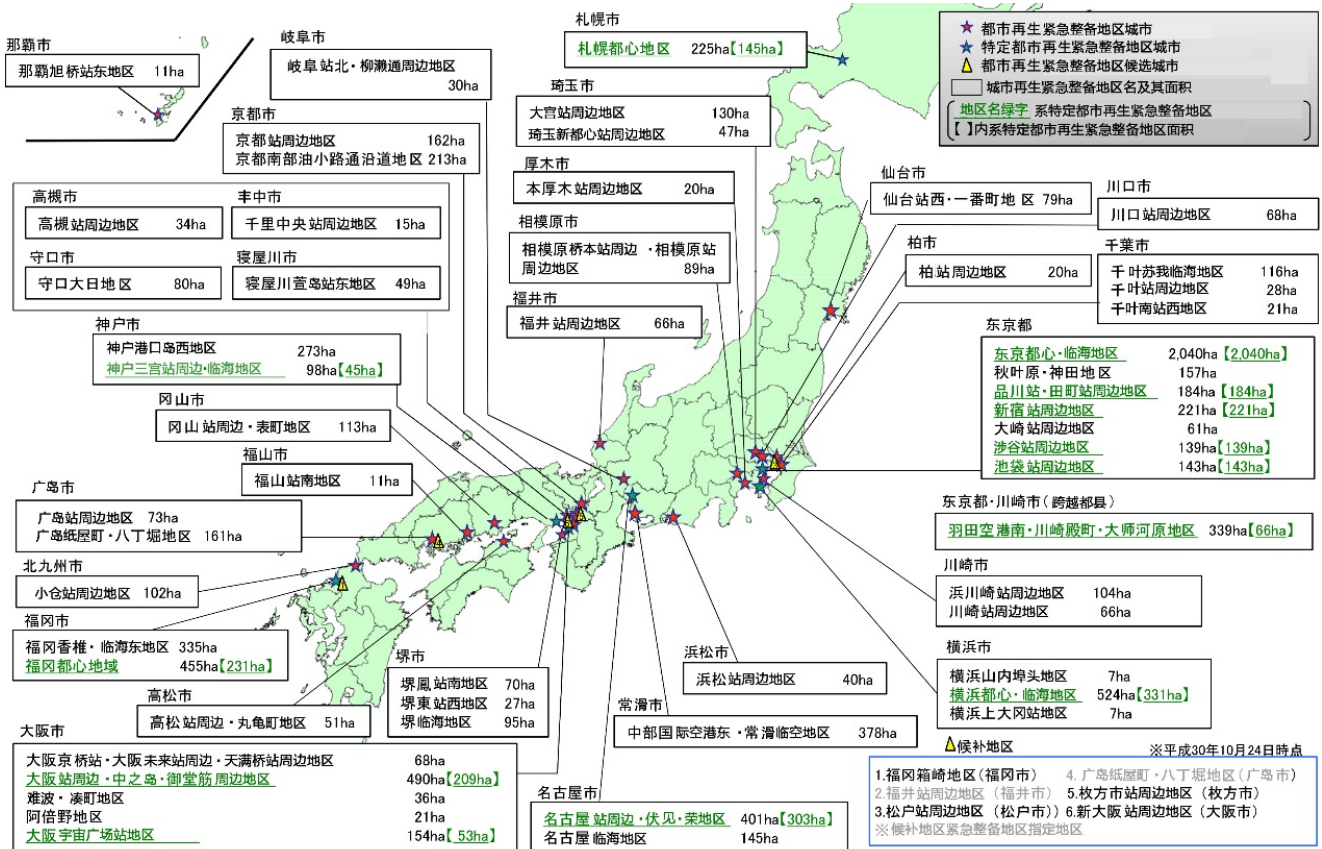


图2 日本都市再生紧急整备地区分布图（2018年底）

安全、安心的城市空间。

根据该地区的地域整备方针，该地区需要通过都市再生增加下述城市功能：1、充实和强化满足多世代需求的商业、办公、文化、交流功能；2、在考虑通用设计的同时，通过提高便利性、拓宽站前广场以及扩充步行者空间，强化交通节点功能；3、加强老旧建筑物的更新和强化防灾功能；4、支持多样性城市活动，增加居住和旅馆功能。

在都市再生过程中，对公共设施及其他公益设施的改造内容包括：1、改善车站周边错综复杂的机动车交通，确保安全的步行空间。将包括八公犬广场在内的东西站前广场扩大、重整，增加停车设施，并对周边街道进行整备。2、地铁13号线的整备以及与东急东横线的互通化、地下化。3、为了形成更便捷和易辨识的动线，同时为了形成环境共生、安全舒适的车站空间，大规模改良包含银座线等在内的车站设施。4、促进形成适应地形特征的立体步行者网络：①对地下广场、地下通道、空中走廊进行整备，活化利用站前广场和246号国道等；②对连接到车站东西向自由通道进行整备；③利用建筑空间布置垂直交通确保动线便捷。

推进紧急重点城区整备的必要事项：1、通过车站的公共设施和建筑物的一体化整备，促进在有限的空间里聚集多样化城市功能。2、打造与街道入口相协调的站前景观，利用沿路特色形成个性街道。3、活用建筑用地内的空地，促进形成地域内具有回游性的步行者网

络。4、增加道路、公园等的绿带宽度，引导城市开发事业在涩谷川等滨水地区创造出优质的空间，形成与周边融合的水系和绿化网络。5、在车站周边地区，通过一体化规划，以及采取防犯罪措施，促进有魅力的繁华街道的再生。6、开发项目用地内绿化、屋顶绿化、墙面绿化等的引导。

（二）城市规划特例制度应用

为促进都市再生，高效合理利用土地，在以上两种都市再生地区均执行城市规划特例制度，根据民间开发提案，可以重新评估现行城市规划所规定的限制内容，重新决定各项限制，通常包括放松容积率限制，道路占用许可特例等。

1、容积率放宽特例：

表：涉谷站周边地域都市再生特别地区的容积率放宽情况

地区名	位置	提案者	现行用途 地域/容积率	容积率 的最高 限度	备注
涉谷二丁目21地区	东京都涉谷区涉谷二丁目内	东京急行电铁株式会社	商业地域 /900%、 800%	1370%	利用具有特征的地形形成商业、办公、文化综合体，与周边丰富的绿化环境进行协调，以现实为基础形成先进生活文化等的信息传播基地。

樱丘町地区	东京都涉谷区樱丘町和道玄坂一丁目各市内	涉谷站樱丘地区再开发准备组合理事长外3名	商业地域/900%、500%	A街区: 1230% B街区: 1940% C街区: 600% 400%	与铁路改良事业、市区再开发事业等相结合的市街地重组和城市基础设施整備, 提供外商生活服务设施, 并导入支持大学和风投企业的创业服务设施。
宇田川町15地区	东京都涉谷区宇田川町和神南一丁目各市内	帕尔科株式会社	商业/700%	1000%	促进涉谷站周边地区的繁荣、解决区域问题、提高防灾性能, 减少环境负荷。

2、道路占用许可特例

在推进都市再生相关活动时, 当举办活动、设置户外咖啡座、设置广告等, 都必须在某种程度上借用到道路空间。在不阻碍交通动线的前提下, 在道路上设置上述内容必须取得道路占用许可, 此外还必须考虑该占用设施的设置必要性、构造适宜性, 且必须是在道路用地外确实找不到可使用土地的才适用道路占用许可。

由于都市再生项目对道路空间使用需求日益增加, 根据都市再生的规划特例制度, 可在都市再生整備规划内明确定位, 且明确无其他可使用土地的前提下, 即适用道路占用许可, 有效利用道路空间, 促进再生地域的活力及繁荣发展。

(三) 金融税收支持政策

通过政府认定的民间都市再生项目, 在税收方面的特例制度包括: 在都市再生紧急整備地区, 建筑物登记许可税减免3.5%, 不动产取得税减免20%, 固定资产税、城市规划税5年内减免30%~50%等。在金融方面的支持, 包括创设了“都市再生基金”、“开发型证券化”, 以及民间都市开发推进机构以稳定的利率长期提供中期风险资金。

三、持续动态评估机制

都市再生紧急整備地域是由内阁政令指定的, 通过都市开发事业实现都市再生的紧急地区。然而从《都市再生特别措施法》颁布至今约20年, 各地区都经历了社会经济形势的巨大变化, 因此需要对这些已经指定的都市再生紧急整備地域分别进行再评估, 通过评价其上位规划定位、城市再开发进展等情况, 来动态评估城市再开发项目的状态和效果, 从而决定是否需要变更指定地域, 或者对指定地域的整備方针进行修改。为此日本内阁府地方创生推进事务局颁布了《都市再生紧急整備地域已指定地域的评价手册》(以下简称“手册”), 在都市再生政策执行的过程中, 对政策实施的地域范围和实施效果实行持续的评估, 以确保政策对地方经济的促进作用。根据该手册, 首次评估通常在都市再生紧急整備地区指定后的第五年进行, 以后每隔一定时间(原则上每5年)实施。如果城市更新项目和公共设施整備全部完成的, 或者有必要重新考虑既定地域的范围时, 即使没到5年也可根据需要开展评估。

评估内容主要从以下三个方面开展: 1、上位及相

关规划中的定位。确认评估时的最新综合规划、城市总体规划、用地布局优化规划等上位及相关规划中对该地区都市再生的定位。2、都市再生的事业进展状况。①城市开发事业、公共设施整備事业等的实施状况(实施中或实施完毕)。②城市开发事业、公共设施整備事业等今后的发展方向。③都市再生的措施方针等。例如: 提高实施准确度的措施或目标。3、都市再生的效果。根据地域整備方针的内容, 使用相应指标评价都市再生的效果。例如: 区域内从业人数的变化、地价的变化、其他地域整備方针内容相关指标的变化等。在特定都市再生紧急整備地域中, 从加强国际竞争力的角度, 还将以下三个基准指标的进展情况列入评价体系: ①与国内外的主要城市的交通便利性(到新干线车站的交通, 到国际机场的交通); ②城市功能的集聚程度(单位面积的就业人口、就业单位数); ③经济活动的活跃程度(单位面积地区总产值)。

城市再生本部的评价结果主要有两种。当指定地域符合城市再生基本方针规定的指定基准, 同时地域整備方针也适当时, 按照现行继续执行。另一种情况, 当评价结论认为指定地域不适合指定基准, 或者认为地域整備方针需要变更时, 必须进行指定地域的范围修改、废止和地域整備方针的变更。

四、政府地方多元合作机制

在城市再生政策的推进中, 除了与地方公共团体的合作之外, 还运用了PFI、PPP等方式充分利用社会资本, 联合民间事业者。除此外, 还与所在地的大学及各领域NPO开展积极的合作。通过建立城市再生紧急整備协议会、市町村城市再生协议会等协调机构来推进都市再生, 促进多元参与主体达成共识, 共同推进城市再生, 也有利于城市再生推进法人进行区域管理。

参考文献

[1]代兵兵, 创意城市路径下的城市再生行动研究——以台北市都市再生前进基地计划为例[J]. 现代城市研究, 2018(1), 17-24.
 [2]于海漪, 文华. 国家政策整合下日本的都市再生[J]. 城市环境设计, 2016(8): 288-291.
 [3]Simon Huston, Sébastien Darchen, (2014), Urban regeneration: An Australian case study insights for cities under growth pressure[J]. International Journal of Housing Markets and Analysis, Vol.7 Issue: 2, pp.266-282.
 [4]Roberts, P. (2000), “The evolution, definition and purpose of urban regeneration”, in Roberts, P. and Sykes, H. (Eds), Urban Regeneration: A Handbook, Routledge, London, pp. 9-36.

作者简介: 何静(1976.11-), 女, 汉族, 江苏省如皋市, 博士, 正高级工程师, 注册城乡规划师, 现为上海市城市建设设计研究总院(集团)有限公司规划交通院副总规划师, 上海城市基础设施更新工程技术研究中心高级研究人员, 主要研究方向: 城市更新, 滨水公共空间、地下空间及枢纽周边地区规划等。