

内部资料·欢迎交流

城市研究 简讯

Urban Study Newsletter

第7期（总7期）

华东师范大学 现代城市社会研究中心

大阪市立大学 都市文化研究中心上海事务所

2003年11月1日

日本城市中的贫困、歧视和城市政策的历史演变

——以大阪为例

大阪市立大学文学系地理专业 水内俊雄

摘要：大阪在日本是推行资本主义发展最为显著的城市。然而紧随着，由资本主义发展所带来的城市和社会问题便也不可避免地在这座城市中出现。为了解决这些问题，大阪已相应出台了最为进步的城市政策。本文将讨论 1)大阪的贫困和歧视问题的历史 2)在这一特定历史背景下城市政策的发展。

1. 资本主义阶段的城市发展

日本的城市历史融合了殖民主义、帝国主义和工业资本主义各阶段。在资本主义发展时期，一个结构性的空间环境在城市中出现，它包括云集于城镇的劳动者和中产

阶级，工厂，发运各式货物的港口，以及连接这些场所的道路和运河。这一结构性环境具有两个特征：1) 固定资本 2) 消费基金。

19 世纪，工业资本主义的竞争发展导致了作为国际社会群体的劳动阶级的产生。城市即代表着同一空间内贫困劳动阶级和资本阶级的共存与对抗。

到了 20 世纪，福特流水线生产结构被引入。战时经济、政权统治和二战前新分配计划的结构背景，为受中央政府集权统治的城市的空间发展奠定了基础。

随后，石油危机引发经济萧条，在新保守主义竞争中，城市管理、再工业城市化以及大规模消费的功能愈发受到人们的重视。

11. 19 世纪工业资本主义下的城市贫困区和城市社会运动

1. 19 世纪城市中的贫困和歧视

19 世纪，城市的工业资本主义发展使得穷人处在与掌握城市政治和经济命脉的小部分人相抗衡的社会地位上。在工业资本主义背景下，城市贫困表现为 1) 经济贫困 2) 封建等级的边缘性以及由社会地位和种族所决定的贫困。

日本德川幕府统治时期，天皇大权旁落，不同规模、势力且独立割据的藩地接连出现，藩地实施隔离政策在空间上断绝与贫民社区的联系。土地的领主私有制使歧视和贫困必然存在于阶级社会之中。阶级社会在进程中将城市划分为一个个限制性空间，城市贫困便由此产生。

在江户（后改名为东京）和大阪这些大城市中，漂泊的劳工因贫穷只能聚居于廉价小客栈内，城市贫民受阶级划分限定只能居住于城市空间的最低层。睦仁天皇复辟后，明治政府大力学习西方先进技术，而不断增加的各工种工人以及制造商因未能跟上技术的发展要求，致使他们所居住的区域逐渐沦为“贫民窟”。城市工人按工种的分类聚居，加之历史留存下的部落民，以不同形式构成了城市贫民的居住空间结构。

2. “贫民窟”概念

樱田文吾和松原源五郎出版了他们对“贫民窟”的调查研究。这里所使用的一词是人们对下层人群的一种综合性看法，它既包括由现代化所导致的贫困，也包括城市被忽视群体在人们心中的传统形象。

3. 19 世纪城市的社会促进运动

大阪是较早进入工业化的先驱现代城市。1880 年在传统城市区域周边兴起的纺织业和随之而来的城市化推动了大阪的工业化发展。纺织业是日本工业化早期发展的基础，然而它却被阻隔在城市中心之外，临靠底层阶级所在区域，这是由于纺织女工多聚居于郊外偏远地区。在这一特定社会、地理和历史背景下，内务部中一些关注底层社会的官员发起了一场地方促进运动。这一运动的最初目标旨在解决日俄战争后国内不稳定的地方政局，然而最终却让政策制定者看到了底层社会中所存在的问题。他们开始在调研的基础上推行社会政策，并且在大正天皇时期将这一工作纳入政府常规事项。调研主要针对三种底层社会类型，即 1) 部落民地区，2) 小工厂工人居住区，3) 日工工作区。中央和地方政府通过城市社会研究将底层人群置于他们的“监视”之下。

当城市规划未被纳入制度化时，日本内部城市的城市构造环境便呈现出“阴暗”面。许多曾用于种植水稻的田地以及田地间的小径被毫无计划地城市化。然而，这些区域中的诸多部分因面积太小而无法建造房屋，同样由田地间小径转变而成的道路宽度也过于狭窄。

1919 年大阪颁布实施《城市规划与土地改革法案》，城市规划逐渐制度化，这表明了城市发展进程中的政府干预，完全改变了工业资本主义背景下城市空间的生产。

III. 通过空间的构建对城市贫困进行公共干预

1. 城市规划和社会政策的开始

内务省和各大城市的政府对轰轰烈烈的城市社会及劳工运动反应非常敏感。从 1919 到 1942 年，大阪市连续出版了《劳工调查报告》，即《大阪社会事务部调查报告》。

报告反映了整个地区的劳动及生活状况报告，而且表明受工业资本主义支配的城市空间占用过程不可避免地会导致城市的居住隔离。

大阪市著名的市长关一在城市社会政策的引进方面很有开创精神，他在这一地区建立了廉价公共旅馆、慈善机构、公共住房，努力发展了一个鼓励劳动力再生产的发展环境。规划了大规模、高效率的城市建设工程。

为了解决大正中期城市住房短缺的问题，中央政府开始以模范工程的形式提供小规模公共住房。1924年，内务省成立了同润会，推动了公用住房的发展。随着1927年《低等住房清理与改建法案》的施行，这项政策得以落实。但是这一住房政策没能解决潜伏于城市底层社会的根本问题。1932年政府实施了《救济法案》，鼓励社区里的贫困者和生病者进行登记注册，这样他们就可领取政府当局的低成本的补助金和其他援助。

2. 劳工运动，城市空间的建设与居住隔离

1928年以全民选举形式进行的众议院大选中，左派议员因为获得了工会的支持而胜出。这样，在1930年代以工厂主为典型代表的繁荣发展的工人阶级成功地确保了他们在城市中的地位，这些工人住上了与下层社会截然分开的非常舒适的公寓楼房。在分散的郊区、越来越拥挤不堪的内城区及贫民窟，城市隔离愈演愈烈。

3. 全面战争时期的城市建设环境

1923年发生了毁灭性的关东大地震，之后的恢复工程推动了城市规划技术的发展，政府借此机会对城内街道网和土地实施了重新调整。

1937年日本陷入全面战争。新的军备城市兴起了对城市建设环境的改造。从1940年开始，全国的土地规划工程就强调了把城市人口及工业分散到较大区域的构想。新军备城市最先在大城市之外建设新工业城镇。

战争期间，为了满足国内需求，日本从海外殖民地输入大量劳动力，结果全日本的工厂和大型建筑工地都出现了供朝鲜人和中国人居住的临时寄宿舍和营地。这些寄

宿舍和营地对战后的城市建设环境产生了巨大影响，二战后，许多劳工仍住在原有的营地、寄宿舍和被擅自占用的地方，形成了种族聚居地并引发了擅自占房的问题。

到二战末期，人们为了躲避炸弹袭击，把住房迁建到城外，这使人口稠密的城区得到扩展。因为密集的轰炸，城区里居住隔离现象不复存在。

4. 贫困问题的突出和战后重建

1945年3—8月美军的轰炸不仅使城市的生产体系陷入瘫痪，并且也破坏了平民的生活环境。不过具有讽刺意味的是，损毁也为这些城市提供了时机进行新的土地调整工程，城市重建成为一项战后恢复工程。但这些工程仅局限于战争破坏地区，而没能对1960年代在海滨及内陆地区的大范围工业发展产生直接影响。

5. 战后的城市贫困——三等公民（朝鲜人和中国人）及黑市交易

在战后重建过程当中，城市贫困引发了新的问题，比如黑市交易、无房可住无家可归者、城市流浪儿。国家处于无政府状态时期在城市违章建造的住房和商店代表了城市建设环境的新因素。

1947年《外国侨民注册条例》的实施反映而且加剧了战后对待外国人的政策方面的缺陷，这对城市空间发展大背景下的少数民族群体的生活产生了影响。来自殖民地国家的人们自动失去了他们的市民资格及参与公共部门的权利，他们根本不能参与城市政策的决策过程。他们失去了入住公共住房的权利，同样也不能获得由住房贷款公司提供的贷款。此外，官方并不承认为朝鲜人和中国人开办的学校和班级。作为战后重建工程的一部分，城市规划的实施回避了种族及贫困问题。大众传媒报道了在车站前驱逐黑市交易的事件，并说明驱逐的对象是三等公民。

6. 战后复兴计划和城市居民的痛苦经历

城市计划代表了一种官方的作用，即对城市空间和内在环境的重新整合。不计其数的小土地拥有者和租地者在土地重新调整的计划下被迫搬迁。土地条块的重新安排过去并不包括对区域上建筑物的管理。那个时期包括现在的居住者都受到了该项计划

的影响和伤害。事实上，这些居住者自身并未被允许参与到城市计划的讨论实施中。

而在 1995 年的阪神—淡水大地震后，政府才意识到在城市复兴计划项目的背景下居住者参与城市发展的重要性。

IV. 福特主义的城市发展和城市社会的空间抵制

20 世纪 50 年代后期，战后复兴计划已告结束。相应地，在福特主义积累过程的体系中，城市发展被推动起来。日本城市复兴计划的焦点在于城市中心贫民区的再发展。

在大阪地区，为城市建设环境发展设立的政府基金被战略性地指导用于重工业区和新城镇的工业化联合体上。在城市的主要中心区域和亚中心区，大量的私人资本被允许投资于象征国际大城市的摩天楼的实施建设上。1969 年颁布的《城市再发展条例》为这项进程提供了合法性地支持。

1. 部落民与同和计划

在 20 世纪 50 年代，贫民窟和擅自占地者的问题开始突现出来。

1960 年《城市住房清理和改良法案》的执行重点在于改善城市住房的恶劣状况。其中最显著的计划之一是城市重组计划，这是一项针对日本部落民（Burakumin）发起抗议和请愿运动时实施的计划，称之为同和计划。

1957 年，草根运动在大阪发起，隶属于西成区的部落民开始向政府要求新房子的赔偿，以此作为对他们被驱逐的补偿。这是因为政府实施的修复计划旨在驱逐他们以使这块土地用来修造道路和街道。因此政府决定为同和地区部落民特别建造公寓。

2. 寄场和筒屋街

在日本经济高速发展期间，劳动建设者形成了他们自己的居住区域，这块地区被称为筒屋街。他们支持生产和建设环境相区分的基本观点。在筒屋街的劳动者以街头暴动的形式发起了城市社会运动，尽管在那时政府已经意识到筒屋街的存在和改善他

们条件的需要。

3. 城市中心贫民区问题

政府意识到在 20 世纪 70 年代后期城市核心地区相比于同类的郊区发展已经衰落了。在大阪和横滨这两座城市中，政策制定者意识到了严重的城市中心贫民区问题。这些问题包括城市人口年龄的下降、去城市化和税收总收入的降低，这种税收降低是由于工厂远离城市中心贫民区以及工业资本向城市外转移。政策制定者试图独立的解决这种看似个别的问题，因而他们无法发展出一种有效的方案去解决含有深层次内容的复杂的城市问题。然而，当城市财政随着泡沫经济的到来而呈现出繁荣的假象时，在 20 世纪 90 年代的转折时期，城市中心贫民区问题也渐渐隐形了。

4. 道德群体提出的抗议和他们的目标实现

当越南移民船在 1975 年到达日本时，日本的反映从一方面揭示了日本人在看待外国人权利方面所表现出的冷淡和无知。在生野行政区，传统上被称为“在日”的人占据了主要一部分，他们是在日本居住的朝鲜人。在那儿，有为工人阶级准备的木头简陋住房，而却从未建造过提供给“在日”人的公共住房。第一代的“在日”人试图摆脱作为日本居民所要求的权利，来发展他们自己的商业，而第二代、第三代人则坚持他们在这块土地上作为永久性居民所享有的基本权利。他们的运动揭示出这样一种状况：即作为日本永久性居民的外国人，其权利受到了侵害，因而他们要求进行制度上的改变。

泡沫经济将城市中心贫民区进行了一番改造，这些土地成了投资和投机买卖的目标。公寓和商务大楼被建造起来，改变了原先由灰色和平房主导的城市景观。现今作为国际大都市的大阪，南、北朝鲜人和琉球人居住的地区不再使人联想到耻辱和歧视，而是象征着由于其道德和文化所产生的一系列吸引人的东西。此外，同和行政区已经成了公众瞩目的中心，因为该地区已经发展了一种领先的计划和为老年人和残障人士提供的福利计划。

6. 街头露宿者和公民自治

在后泡沫经济时代的大阪，露宿者人口在急剧的增长，这种情况反映出国际城市中经济繁荣背后的脆弱性。

露宿者问题引发了一场争论，它集中在政府和公民的组织中，由于其视角受到先例和固有观念的限制，讨论并未获得实质性结果。然而，对于无家可归者的政策最终被发展起来，地方政府进行了一项有关无家可归者生活状况的调查，贯彻了一系列与城市庇护所相关的不同项目计划；支持城镇中心的雇佣以及制定一项特殊的立法。最终，在 2002 年夏天实施了《支持无家可归者独立的特殊办法法案》。

有关无家可归者问题的争论提出了这样的问题，即考虑到公民组织的目标可能会潜在的解决那些政府无法兼顾到的问题。当公民具备了独立的见解，他们就应参与到制定城市政策和环境建设的过程中去，公民发展公共领域的时代已经到来，这个时代已经被创立并得到了政府的支持。

满铁调查部上海房地产惯行调查资料介绍

大阪市立大学文学系都市文化研究专业 中生胜美

我的研究课题是殖民主义人类学。过去日本侵略中国、台湾，推动了许多社会考察。那时从欧美引进了许多先进的社会调查的方法，然后应用到自己的统治形成了社会科学，这受到了一种历史性的限制。

在这些研究中，有一项是关于上海这座城市的房地产惯行调查。在 1943 年，日

本南满州铁路公司（满铁）调查部曾经十分详细地调查过。其中有一部分是有关上海、苏州、杭州和汉口等城市的调查。过去房地产中的租地和房屋在城市中占有重要的地位。一篇关于上海租界地区的买卖和城市发展的文章中，引用了很有意思的材料：在全世界各地殖民地，有许多赚钱的方法，比如做砂糖，咖啡，种植棉花，茶叶和买卖鸦片等。最赚钱的是买卖房地产。从这个角度看，房地产买卖占据了重要的位置。从资料中可以看出，满铁公司在 1941 年正式建立调查组织，从事城市房地产惯行调查。当时日军占领冀北一带后，日军为了控制这些地方，需要了解这些地方的土地和房产的经营方法，就委托南满州铁路公司调查部进行调查上海之外，杭州、苏州城的允许土地买卖的公证税，以及其他地区的土地买卖和税务。有些外国人也需要了解这块地方最主要的利益在哪里，也通过当地的日本人来调查，当然他们也通过这些地区本国的领事馆下设的专门调查部搜集资料。我们看到的这些资料都是初稿，这些稿纸都是东亚研究所的纸张。所以一般都是通过在那边有土地的人来收集材料，并且有他们的名字。这次介绍是上海部分的惯行调查，“惯行”就是“习惯法”的意思。有关金融买卖和担保的方法。这些是土地文件方面的概要，里头有很多中文的资料，采访书的手稿等。

这个研究项目主要调查中国人在买卖当中应付外国人的经历，以及外国人和中国人之间的土地买卖关系。预备调查一个月，主要调查是两个月，建立报告是一个月，时间很紧，但是写得很多，比如虹口杨树浦，这一带都做过调查。他们都是在上海采访了三十几年的老上海，在上海开设法律办公室的，对上海的土地买卖很熟。

那么满铁调查部为什么做基层调查呢？1895 年，日本开始统治台湾，在台湾做了一些详细调查作为统治台湾的经验，统治台湾的主要人物——俊藤新平——在那儿推行了惯行调查。他在德国留过学，那时候他提出“文化的武备”这一概念，用来统治殖民地。他就把在德国学的这个东西拿到台湾去实践。1905 年，南满州铁路股份公司建立，日本政府让他来当满铁公司的总裁，他就立即开设了调查部。铁路经营部的殖

民主义，和欧洲的东印度公司的研究有很大的关系。殖民地开始的时候都是先做贸易，公司把棉花、茶叶、咖啡卖给本国，再从事殖民统治。俊藤在台湾的时候，就开始研究欧洲殖民地的经营方法。满铁的经营范围是非常大的，主要是开发煤矿，还有购买农产品和做买卖。但是他们做了铁路以后，铁路沿线 15 公里属于铁路公司，所以行政权、税务和警察的权力都归给了满铁公司，好像殖民地的治外法权。三十年代的时候，满铁的经营发生变化。1932 年，伪满政府建立以后，满铁跟满州国的关系有点紧张，伪满国后面有关东军，关东军的力量非常大，就把满铁的一些权利都转给了伪满国家。在这种情况下，满铁从公司考虑，在伪满国家范围内不能继续发展下去，就扩大到华北地区和上海。1936 年，他们开设调查部，委托关东军和伪满州国的调查比较多。1940 年计划一个大规模调查，有三个项目：华北农村惯行调查，城市房地产惯行调查，还有商业惯行调查。（我曾经在华北农村从事过调查，都是对满铁调查过的地方作重新采访和比较。那个时候，满铁调查中有 5 个村落是比较重要的，我后来采访了其中的 4 个村落。）

在那三个项目中，城市房地产惯行调查包括华北地区：北京、天津、青岛；而华中地区是上海、南京、杭州、苏州和无锡。我的参考文献中有真锅藤治的一个会议记录，1983 年，他还健在，亚洲经济研究所的人采访了他，这就是当时的会议记录。他们的调查的方法、调查手段和调查日程，都写得很清楚。他说采访土地买卖的中间人，一般他们都不太愿意把资料拿出来，就要经常请他们吃饭喝酒，但是这方面经费有限。天天吃喝，满铁公司就很不满意，他的同事也不理解，就说坏话。他就把不能报销的钱用来收集材料，他收集了鱼鳞册、地契、土地底账、登记簿以后，送到东京。所以这些材料是很宝贵的。

还有海关资料也是比较有意思的，包括海务局内水航行权与土地权利方面的材料。为什么做这些调查呢？租界的实体的最大利益，都在土地买卖。所以日本军队很想理解和掌握他们土地买卖的实际情况，为了控制当地人民的最大的利益而进行调

查。在调查报告中，有土地经营买卖的矛盾、法律理解方面的矛盾，都是日本领事馆来做中间人。

对于满铁的调查，当时日本国内是有过批评意见的，认为这是利用殖民统治搞调查研究。现在我们也要讨论这批日文资料的历史价值。这与我的研究课题有很大关系。

首先我们要了解到，这么详细的调查报告，调查者是出于一种特定的意图来做研究的。它不是为了中国人，是为了日本军来做调查。所以，有很多资料性的限制，这是从日本人的角度来看上海的动态，最终的调查目的和统治意图是需要我们意识到的。这种限制是最大的问题。

但同时，我们看到，当时的调查者是非常尽力的，这么短的时间里做出了这么大的成果。还有，当时社会科学的政治方面，当时的日本调查者的政治心态，和现在有很大的差距吗？这方面我有一点疑问。但他们在很匆忙的时间中，自己有工作的同时还完成了这个研究调查。他们无法预测这种调查的结果是怎么样的。那么现在我们调查的时候是否有同样的心态？结果是怎么样的？我们是为了解决现在的问题，但结果怎么样是由另外一个阶段来决定的。我个人认为社会调查是一件非常危险的事情，它有两方面的影响。实际调查者是需要考虑两个方面的作用的。

现在我们做研究，要利用战争时期的日本资料。中日两国之间有一段不愉快的历史，但完全不利用当时的日方资料也不应该。这要看怎么处理，我觉得我们通过自己的专业来做一些共同研究，会建立互相的信赖，互相了解，渐渐形成合作的关系。我也很希望你们了解日本，也很希望大阪市立大学的老师们了解中国，以后一定有好的成果，这是我的愿望。

谢谢大家！

（根据录音整理节录，经本人审核）

两中心学术动态

* 10月16日至22日，以副校长金儿晓嗣教授为团长的大阪市立大学教授代表团再度来访华东师大。代表团成员有大阪市立大学都市文化研究中心上海事务所主任荣原永远男教授、都市文化研究中心丰田久龟教授、水内俊雄教授、中生胜美副教授。

10月16日，在代表团来访的当日，我校罗国振副校长会见并宴请了代表团成员，社科处许红珍处长、人文学院院长高瑞泉教授、教育学系主任杜成宪教授以及现代城市社会研究中心主任陈映芳等一同参加了会谈。

两位副校长就两中心今后的进一步合作以及展开具体的共同研究表示了诚意，并交换了意见。在随后的几天中，代表团成员分别与人文学院、教育学系以及现代城市研究中心的有关负责人商谈并初步落实了合作开展课题研究的具体计划。

* 10月19日下午，在现代城市社会研究中心会议室，中日双方学者举行了两中心成立以来的第三次共同研讨会。华东师大现代城市社会研究中心的研究员陈映芳、林拓、达良俊、倪文尖、王子奇和大阪市立大学都市文化研究中心的荣原永远男教授、水内俊雄教授、中生胜美副教授等参加了讨论会。社会学系和中国城市区划研究中心的部分研究生旁听了会议。

研讨会上，中生胜美副教授和水内俊雄教授分别发表了题为“满铁调查部上海房地产惯行调查资料介绍”和“日本城市中的贫困、歧视和城市政策的历史演变：以大阪为例”的研究报告，随后双方研究者就报告内容展开了热烈的讨论。并就今后的合作研究课题进行了商讨。

* 说明 《城市研究简讯》第5期所刊黄平《关于城乡的一体化》未经黄平先生本人审核，内中多有差错。谨向黄平先生致歉。并请读者勿随意引用。

本期责任编辑：黄勇

编译：王磊 周燕

华东师范大学现代城市社会研究中心

上海市中山北路3663号田家炳教育书院428

邮编：200062

电话/传真：62232933

印数：500份

E-mail: ecnu_urban@hotmail.com