

한·일 지구단위계획 세미나

Korea-Japan International Seminar
on District Unit Plan

도시관리계획을 위한 한·일 지구단위계획제도 20년 비교



501 신청사 이전 기념 세미나

Commemorative Seminar for
the Opening of New 501 Building



2003. 3. 7. 오후 1시-6시 30분
서울시정개발연구원 대회의실

주최 서울시정개발연구원

주관 서울특별시(지구단위계획포럼)

후원 대한국토도시계획학회 한국도시설계학회

- 목 차 -

【1부】 지구단위계획의 제도변화와 특성

주제발표 1	지구단위계획의 제도변화와 특성(이희정).....	1
주제발표 2	일본 지구계획제도의 개요와 변천(高見澤實).....	37
주제발표 3	일본 지구계획의 활용실태와 특성(佐谷和江).....	49

【2부】 지구단위계획의 사례검토와 운영효과

주제발표 4	서울시 지구단위계획 재정비지침 및 사례연구(이정형)...	63
주제발표 5	동경도 지구계획 등의 구체적 운영사례..... : 재개발 등 촉진구(西正史)	101
주제발표 6	세타가야구 지구계획 운영사례..... : 주민참여 중심(齊藤建次)	125

제1부 지구단위계획의 제도변화와 특성

발 표1 지구단위계획의 제도변화와 특성(이 희 정)

발 표2 일본 지구계획제도의 개요와 변천(高見澤實)

발 표3 일본 지구계획의 활용실태와 특성(佐谷和江)

韓國에서의 地區單位計劃 制度變化와 運營特性

서울市 종전 地區單位計劃 運營評價를 中心으로

李 熙 晶

Lee, Hee Chung

"Seoul Development Institute"

E-mail : leeworld@sdi.re.kr

I. 논의 배경 및 목적

○ 지구단위계획의 기능과 역할 재검토 필요

- 전국적으로 2001년 현재 약 500여 개의 지구단위계획구역 지정 운영중. 이중 약 250여 개는 택지개발사업이나 구획정리사업 등 사업계획구역에 법상 의무규정에 의한 지정임.
- 2001년 현재 서울시에는 약 196개 지구(전체 시가화면적의 약 14%)에 달하는 종전 도시설계·상세계획(개정 지구단위계획) 구역이 지역정비/관리를 목표로 지정 운영되고 있음. 서울시에서는 도시관리수단으로서 지구단위계획제도의 활용이 더욱 확대될 것으로 기대됨.
- 그러나 최근 매년 20여 개소씩 급격하게 확대되고 있는 지구단위계획이 우리 도시환경과 관리에 어떤 기여를 하였으며 바람직하게 운영되고 있는지 제대로 점검하지 못하고 있음.

○ 지구단위계획 관련제도의 급격한 변화로 인한 혼란문제 개선과 올바른 방향 설정

- 최근 우리는 도시계획법의 전면개정(2000. 1)과 도시계획조례의 제정, 그리고 불과 2

년도 안 되어 도시계획법의 국토계획 및 이용에 관한 법으로의 통합 제정(2002. 1), 도시 및 주거환경정비법의 제정 등 매우 급격한 도시관리시대로의 제도 변화를 경험하고 있음.

- 이는 계획을 수립/심의하는 전문가나 제도를 운영하는 공무원, 그리고 일반주민에 이르기까지 엄청난 혼란과 고통을 야기하고 있어 이의 개선이 필요함.

○ 운영평가를 통한 바람직한 기능과 역할 재설정 목표

- 본 연구에서는 종전 도시설계와 상세계획 제도의 추진경과와 변화과정을 종합적으로 정리하고, 종전 두 제도의 운영실태를 조사 분석하며, 이를 바탕으로 보다 객관적인 평가와 반성을 시행함으로써 향후 지구단위계획의 바람직한 활용을 위한 개선방향을 제시하고자 함.

II. 지구단위계획 지정현황과 제도변화

1. 지구단위계획 지정현황

○ 전국적 지구단위계획 지정운영 현황

- 2001년 현재 전국적으로는 476개의 지구단위계획구역이 지정되어 운영되고 있음. 이 중 대부분인 약 260여 개소는 법상의 의무지정대상인 택지개발사업이나 토지구획정리사업 등 신시가지조성을 위한 사업구역에 지정된 것이며, 나머지 일반 기성시가지에 지정된 지구단위계획의 대부분은 서울시에 지정되어 있음.
- 최근 지방도시들에서도 역세권 조성, 역사문화거리 조성, 용도지역 변경, 이전적지 등과 관련한 기성시가지내에서의 지구단위계획구역의 지정이 활발히 검토되고 있음.

[표] 한국에서의 지구단위계획 지정운영 현황(2001년 현재)

단위: 개

구분	적용 제도구분			소계
	도시설계	상세계획	지구단위계획	
전국	23	203	54	280
서울시	119	73	4	196
계	142	276	58	476

자료 : 박은관 외, 2001, 지구단위계획의 효율적 운영방안 연구, 국토연구원 참조 재구성

○ 서울시 지구단위계획 지정운영 현황

- 2002년 5월 현재까지 서울시에 지정 운영된 지구단위계획구역은 196개소였음. 이러한 지구단위계획구역은 2002년 6월 법상의 경과규정 실효시점이 도래하면서 이중 30개소가 구역해제 또는 실효되어 구역수가 166개소(미결정구역 2개소 포함)로 축소되었음. 즉, 2002년 6월 한달동안 무려 63개소가 계획이 결정되거나 해제대상으로 결정된 것을 알 수 있음. 이에 따른 현재의 계획결정사항을 정리하면 미결정구역 2개소를 제외한 계획결정구역 164개소중 157개소(95.7%)는 전체 계획결정된 구역이고, 7개소(4.3%)는 일부 계획결정된 구역임.

[표] 서울시 지구단위계획 지정운영 현황(2001년 현재)

단위: 개

구분	계	결 정	
		개소	구성비 (%)
도시설계	119	94	56.6
상세계획	73	67	40.3
지구단위계획	4	3	1.8
총계	196	164	98.8

[표] 도시계획에서 지구단위계획이 차지하는 비중

단위: 면적 km² / 면적대비 %

구 분	행정구역면적(a)	시가면적(b)	지구단위계획구역면적(c)	행정구역면적대비(c/a)	시가면적대비(c/b)
시전체	605.5	320.5	44.5	7.3	13.9

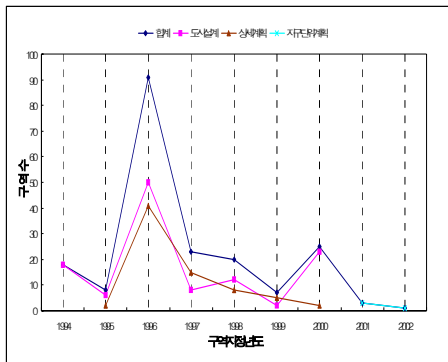
- 계획결정구역 164개소를 구역지정 당시의 적용제도별로 살펴보면, 도시설계지구가 94개소(57.3%), 상세계획구역이 67개소(40.9%), 지구단위계획구역 3개소(1.8%)로 도시설계 적용지구가 다소 많으며, 이중 지구단위계획구역 3개소는 도시계획법 개정(2001.01.28)에 따른 지구단위계획 통합이후에 구역이 지정되어 계획결정된 구역임.
- 구역지정을 기준으로 본 연도별 지구단위계획 추진현황에서 주목되는 해는 1996년과 2000년임. 1996년에는 92개소의 구역지정이 있었고 2000년에는 96년이후 감소하던 구역지정이 25개소로 다시 증가하였음.
- 또한 계획결정시기별로 구역지정면적의 변화를 살펴보면, 80년대 도시설계의 경우 평균 50만m²정도였던 것이 90년대 지역지구중심 도시설계/상세계획의 경우 평균 10만

m²로 그 면적이 대폭 감소하였다가 2000년전후로 다시 면적이 40~90만m²로 확대되었음. 반면 최근 공동주택 지구단위계획구역의 경우에는 2만m²정도에 불과하여 구역면적 자체도 매우 다양해짐.

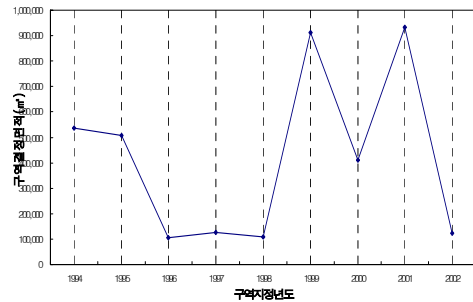
- 구역면적의 차이에 따른 계획결정 소요기간의 차이를 함께 살펴보면, 2001년 현재 계획결정이 이루어진 대상만을 보았을 때는 큰 차이가 없으나 실제 미결정된 대상까지를 포함하여 볼 때에는 전반적으로 대상면적이 커질수록 계획기간도 평균 10개월 이상이 더 소요되는 것을 알 수 있음.

[표] 적용제도별 자치구의 지구단위계획 추진현황

구분		전체결정								미결정			예제 및 실효			
자치구	합계	계	전체결정				일부우 전체결정				계	지구단위	도시설계	계	도시설계	상세계역
			소계	도시설계	상세계역	지구단위	소계	도시설계	상세계역							
합 계	196	164	157	92	62	3	7	2	5	2	1	1	30	24	6	
강 남	15	10	10	9	1	-	-	-	-	-	-	-	5	5	-	
강 동	7	4	4	2	2	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	
강 북	4	4	4	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
강 서	9	9	9	8	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
관 약	9	9	9	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
광 진	6	5	3	-	3	-	2	-	2	-	-	-	1	1	-	
구 로	3	3	2	-	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	
금 천	6	6	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
노 원	9	6	6	4	2	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	
도 병	5	5	4	3	-	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	
동대문	8	8	8	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
동 작	9	7	7	1	6	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	
마 포	6	6	6	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
서대문	10	9	9	4	5	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	
서 초	7	5	4	-	4	-	1	1	-	1	1	-	1	1	-	
성 동	5	5	5	1	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
성 북	7	6	5	2	3	-	1	1	-	-	-	-	1	1	-	
송 파	19	10	10	10	-	-	-	-	-	-	-	-	9	9	-	
양 천	11	9	9	8	1	-	-	-	-	1	-	1	1	-	1	
영등포	11	11	11	3	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
용 산	3	3	3	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
은 평	9	9	9	5	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
종 로	9	6	6	3	2	1	-	-	-	-	-	-	3	-	3	
종 구	3	3	3	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
종 랑	6	6	5	-	5	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	



[그림] 연도별/적용제도별 구역지정현황



[그림] 구역지정년도별 평균면적의 변화

2. 지구단위계획 제도변화

○ 지구차원 계획제도 도입 및 정비현황

- 최초 지구차원 계획제도는 1980년 초에 건축법 8조의 2 도심부 건축물에 대한 특례 조항이라는 형태로 도시설계제도가 도입되면서부터였음. 이후, 1991년 도시계획법에 상세계획제도가 도입되면서 지구차원 계획제도의 위상이 크게 확대되었음.
- 그러나, 상세계획제도와 도시설계제도는 상호보완적이면서도 경쟁적인 관계를 가지게 되고, 전국적으로 두 제도가 큰 구분 없이 비슷한 대상지에 비슷한 목적으로 혼란스럽게 지정되게 되었음. 이에 따라 도시계획법의 전면개정(2000.1.28.)을 통해 도시설계제도와 상세계획제도가 지구단위계획제도로 통합 운영되게 되었음.

○ 종전 제도 변화특성

- 지구단위계획의 제도변화특성은 당시의 제도명칭에 그 특성이 나타나 있음.
 - 80년대 도시설계 : 집합적 건축물에 대한 건축외관, 형태제어 등 미적 측면 강조
 - 90년대 상세계획 : 상세한 도시계획으로서의 용도지역변경, 도시계획시설계획 등
 - 2000년대 지구단위계획 : 지구단위의 계획으로서 두 가지 제도특성을 함께 가짐
 - 최근 1·2종 지구단위계획 : 크게 기성시가지와 시가지개발예정지로 나누어 관리
- 한국에서의 지구단위계획 제도변화는 도시발전과 도시계획에 부여된 역할과 연계
 - 초기 도시계획의 역할은 도시성장에 따른 인구증가 대응 시가지조성과 주택공급 위주 : 초기에는 개별 개발사업 위주로 추진 별도 지구차원 계획제도 연계 미흡
 - 도시성장에 따른 여건변화에 대응한 정책 실현
 - ① 올림픽 등 국제적 이벤트와 관련 도시미화 요구
 - ② 역세권 개발과 도시내 상업지 수요증가에 대응한 용도지역 변경
 - ③ 개발제한구역 해제 등에 따른 개발예정지역의 계획적 관리
 - 도시관리시대 도래에 따른 도시정비 과제에의 대응
 - ① 노후 기성시가지 재건축에 따른 난개발의 계획적 관리
 - ② 역사문화환경의 보전, 패션거리/젊음의 거리/문화의 거리 등 특징적인 지역 정비 실현

- 현재의 지구단위계획 제도는 그때 그때의 도시정책 필요에 대응한 새로운 수단과 장치의 부가, 그리고 운영과정상의 민원 등 반발에 대응한 부분적인 제도 수정과 함께 새로운 외국제도의 소개를 통한 제도 개선 등을 통해 변화되어 왔음
- 약 20여 년간 크게는 4~5년 정도의 전면적인 제도변화와 함께 세부적으로는 법령 개편 약 10여 차례, 지침/기준의 변화 40여 차례가 이루어짐(평균3~5년 단위 변화)
 - 지구지정 후 계획결정전에 제도가 변화되기도 하는 등 혼란
 - 지나치게 제도가 복잡해지고, 기술적으로 변화되면서 이해하기 곤란한 측면
 - 운영 개선과 경험축적 보다는 제도개선 위주의 양적 성장 (공간적, 질적 수준 향상에 기여 미흡)
- 복잡, 다양한 계획수요에 대응한 개별적인 인식과 논의 (다양한 개념인식 공존)
 - 지구단위계획의 이미지 : 천의 얼굴, 만병통치약, 지옥단위계획(?)

[표] 1980년대 이후 현재까지의 지구단위계획제도 변화 특성

구 분		주 요 내 용
1980년대 도시설계	제 도	○ 건축법 8조의 2항 「도심부내 건축물에 대한 특례 규정」(80.1.4.)에 의한 도시설계제도 도입
	주요내용	○ 주요간선가로변의 도시기능과 미관증진 ○ 실적 : ' 83년 도심지구 도시설계 최초 수립, ' 90년까지 11개 구역의 도시설계 수립
	기 타	- 한옥보존지구 도시설계(1984), 인사동 도시설계(1987), 이태원 도시설계(1986)
1990년대 도시설계 및 상세계획	제 도	○ 도시계획법 20조의 3항 「상세계획구역의 지정」('91.)에 의한 상세계획제도의 도입 ○ ' 94년 상세계획수립지침(건설부) 시달
	주요내용	○ ' 80년대 도시설계의 재정비 - 초기의 도시설계 재정비 시점(작성후 10년)이 돌아옴에 따라 '도시설계 재정비방안(서울시정개발연구원, 1993)'의 정비방안을 토대로 도시설계 재정비 추진 - ' 94 ~ ' 95년 도시설계 재정비 추진이 시작 ○ 서울시 중심지체계 구축 - '2011년 서울시 도시기본계획' 및 '자치구 도시기본계획'에 의한 중심지체계 구축 - ' 96년 필두로 도심, 부도심, 지역중심, 지구중심정비를 위한 도시설계, 상세계획의 추진 ○ 실적 : 2001년까지 상세계획 73개 구역지정, 도시설계 119개 구역지정
	기 타	- 시민단체 중심의 마을만들기
2000년대 지구단위계획	제 도	○ 도시계획법(전면개정/2000.1.28.)으로 건축법상 도시설계와 도시계획법상 상세계획제도를 도시계획법에서 지구단위계획으로 흡수, 통합 ○ 공동주택지구단위계획수립지침(서울시) 작성
	주요내용	○ 공동주택 지구단위계획의 등장 - 용도지역상의 일반주거지역 세분화와 연계한 과도기적 성격을 띠고 있음 ○ 실적 : 2001년 지구단위계획으로 2개 구역지정 및 계획 결정
	기 타	○ 인사동지구단위계획, 북촌한경정비 ○ 주민참여형 상업지 정비 : 가성상업지환경개선 도시설계(광진구 노유로대오거리) - 성북구 성신여대, 용산구 이태원 등 주민참여형 상업거리 조성 ※ 최근 2003년 국토계획및이용에 관한 법률로 도시계획법 흡수 통합 (2종 지구단위계획 도입)

3. 제도시기별 주요 쟁점과 이슈

○ 종전 지구단위계획 운영상의 주요 쟁점

- 그간의 제도운영의 문제점들을 정리해 보면, 우선 1980년대 도시설계제도의 경우 구역이 지나치게 대규모로 지정되어 지역의 역사, 사회, 문화적 특성 등을 고려한 국지적이고 세세한 계획의 수립이 곤란하다는 한계 아래에서 다음과 같은 문제점들이 주로 논의되었음.

- ① 도시계획의 하위계획으로서 자리매김됨에 따른 융통성 부족문제와 결과적으로 일반건축규제와의 차별성 부족에 따른 중복규제 논란
- ② 건폐율, 용적률, 용도 등 주요 제어요소 기피로 인한 민간부문제어 적실성 부족
- ③ 지나친 공동건축 규제문제로 인한 민원제기 문제
- ④ 전문가/행정가/주민 등 주체별 제도이해기반 공유 미흡과 민간의 부정적 인식
- ⑤ 도시설계의 실현을 위한 유도수단과 정비수단의 부족 문제
- ⑥ 공공의 계획실현을 위한 의지 부족 문제 등

- 이에 비하여 1990년대 도시설계·상세계획은 구역규모는 축소되었으나 주로 용도지역 변경을 전제로 한 역세권 등에서의 구역지정의 양적 확대와 이에 따른 운영의 혼란하에서 다음과 같은 문제점들이 제시되었음.

- ① 지구특성을 반영하지 못하는 계획목표의 설정 문제
- ② 공공부문 계획의 실현성 부족 문제
- ③ 주민참여의 부족과 이에 따른 지속적 확대 문제
- ④ 지역·지구의 지정 및 변경의 남용으로 인한 도시계획과의 부정합성 문제
- ⑤ 과도한 개발규모 확대로 인한 주변환경과 기반시설에의 악영향 문제
- ⑥ 계획실현을 위한 유도수단의 내실화와 정교화 문제 등

- 이들 80년대와 90년대의 계획적 한계가 갖는 조건과 지적된 문제점을 보면, 현재에 과제로서 제기되고 있는 것과 크게 차이가 없다는 것을 알 수 있음. 이는 그간 계속

해서 문제로 제기되었지만 현실적인 개선이 이루어지지 못했기 때문인 것으로 보임. 이와 관련된 주요한 내용으로는 주로 계획운영관련 주민참여 등 문제와 계획의 적실성 문제 그리고 계획실행과 관련된 재정적 지원방안이나 사업적 수법의 연계 문제, 제어방법의 다양화와 기반시설 정비 문제 등으로 요약할 수 있음.

[표] 종전 도시설계 및 상세계획 등에서 언급된 문제들

내용구분	시대구분	시 기	1980년대	1990년대	2000년대			최근	총 합
			출 처	상세계획 수립지침 연구 (시정연, 1997)	'지구단위계획 운영과정상의 문제' 조사(2001)	서울시	자치구	'자치구 애로사항 및 건의사항' 조사(서울시)	
계획상 문제	계획목적 설정	지역특성	지역특성	지역특성을 반영하지 못하는 계획목적의 설정					계획목적의 부재
		계획의 자결과 관련							유형별 계획 차별화의 반영
	지구지정 계획결정	지구지정 관련			핵심개발 등 의 특수대상 문제	최근 공동주택 지구단위계획 지정	지역지정 관련-공동주택 지구단위계획의 지정	지역지정 남발과 용도지역 변경의도의 문제	
		계획결정 관련			-계획수립 지연에 따른 구역설요 문제 -자치구 구역해제 요구와 용도지역 환원문제		도시계획위원회 관련-자문위원회에 따른 계획수립의 장기화와 절차의 복잡성		
운영상의 문제	기타 관련계획과의 관계	기타 관련계획과의 관계		지역지구 지정 및 변경의 남용으로 인한 도시계획과의 부조일성 문제	다양한 지역특성에 부합하는 제도를 미비	도시관리기본통과의 상충(고도지구 등)			-주거지역 세분화와의 관계 설정 -경관계획 등과의 관계
	운영조직 체계	운영조직 및 관련	공공의 계획실행을 위한 의지 부족		행정조직 조정 및 공무원 전문성 문제 등	운영조직 및 직원 개편 문제	직제개편 관련-통합으로 인한 업무 폭주와 전문성 확보 문제		
		역할 분담 관련			도시계획과 건축간의 역할분담 문제				행정운영의 역할 분담
		심의프로세스 운영 관련			심의프로세스 운영 문제		위원회의 운영상의 문제	도시계획위원회 관련-자문위원회에 따른 계획수립의 장기화와 절차의 복잡성	심의프로세스의 개선
	민간지침의 운용	자치구 위임사항 관련				자치구 위임변경사항 확대 문제	위임사항 변경 관련-경미한 변경협약이 많음, 도시계획변경에 따른 절차 복잡성		절차의 간소화
		규제중심의 운영 관련	-공동건축 규제 간폐율/용적율/용도 등 제어요소인 민간 제어 적실성 부족		-과도한 용적율억제-적절한 지침과 가이드라인 미비	과도한 용도지역 상승 및 개발규모 문제	-일률적인계획강요-경과규정적용문제		-용적율과다 설정 -규제중심의 운영 -과다한 계획요소 -용도규제 운영문제 -높이제한운영 문제
		인센티브 운영 관련		계획실행을 위한 유도수단의 내실화 및 정교화 문제	인센티브의 적용효과와 적정범위문제		유작을 인센티브 문제	개발밀도의 변경에 따른 인센티브 관련 용도지역의 용적율 마장조정 문제(인센티브의 실요성 문제)	인센티브 운영의 문제
	공공부분의 집행	실현수단 관련	도시설계 실현을 위한 유도수단 및 정비수단 부족	공공부분 계획의 실현성 부족	다양한 재정적 지원 및 세제지원 등 실현수단 문제		기반시설확충문제	도시기반시설 관련-도시기반시설 확보를 위한 중앙정부/시/자치구 간 역할분담과 재원확보방안 미비	실현수단의 부재
		사업수단과의 연계 관련			사업 연계수단 등 기반시설 조성문제				사업수단과의 연계 문제
결과(효과)의 성과	계획의 실효성	계획의 실효성	도시계획 하위계획으로의 자리매김으로 인한 융통성 부족, 일반건축규제와의 차별성 부족				사업시행의 장기화 문제		계획의 실효성 개선 문제
		계획의 이해와 반증 및 주민의 참여	주민의 인식 관련	전문가/행정가/주민 등 각 행위주체별 이해기반 공유 미흡과 주민의 부정적 인식 확산					주민의 부정적 인식개선 문제
		주민 참여 관련		주민참여의 지속적 확대 문제					주민참여 문제

Ⅲ. 종전 지구단위계획 운영평가

1. 운영평가의 개요

○ 기존 제기문제와 조사작업 관계

- 본 연구는 종전 도시설계 및 상세계획 등의 운영과정에서 제기된 문제들이 현재는 어떠한 모습을 보이며 이러한 문제들이 현재 지구단위계획의 운영체계상에서 어디에 위치하며 어떤 모습을 띠는가, 그리고 바람직한 활용을 위한 개선방향은 무엇인가를 밝히는 것임. 이러한 문제내용과 조사계획과의 관계를 정리하면 다음과 같음.

[표] 지구단위계획 단계별 문제점과 조사내용 관계

구분	계획현황조사	설문/면접 조사	실태조사
계획 단계	-계획목표의 부재 -유형별 계획 차별화 -구역지정 남발	-지구단위계획 필요성과 이해정도 -계획목표의 부재 -유형별 계획 필요성 -구역지정 적정성	-용도지역 변경의도 -주거지역 세분관계
운영 단계	-심의(조정) 운영현황 -자치구 운영조직 -심의위원회 등	-행정운영의 역할분담 -심의프로세스 개선 -절차의 간소화 -자치구 위임 문제 -규제중심의 운영	-용적을 გადა설정 -용도규제 운영문제 -인센티브 운영문제
시행(요구) 단계		-계획 실효성 -실현수단 부재 -사업수단과의 연계 -주민홍보/인식/참여	-계획 실효성 -실제 개발실태 -환경개선 효과

○ 설문조사를 통한 평가

- 설문조사 등을 통해 평가하고자 하는 것으로는 우선 지구단위계획(도시설계·상세계획) 운영조직과 담당자, 계획단계/운영단계/시행단계에서의 상기한 문제의 규명 그리고 문제원인분석과 새로운 문제의 도출 등을 들 수 있음.

○ 실태조사를 통한 평가

- 실태조사 등을 통한 평가에서는 계획 대상지별 계획목표와 계획내용 설정관계, 용적률/개발실태관계, 건축인허가(조정심의) 확인 등을 통해 지구단위계획의 실효성과 환경에의 기여효과를 알아보고자 함.

2. 설문/면접조사 검토 결과 시사점

1) 설문/면접조사 평가개요

- 25개 자치구의 지구단위계획 담당공무원(약60부) 및 관계 전문가(약50부), 일반인(약100부)을 대상으로 2002년 9월부터 2개월간 조사를 하였고, 조사결과를 분석하기 위해 빈도분석(Frequency Analysis), 교차분석(Crosstabs Analysis), 순위분석 등을 시행하였음.

[표] 설문 및 면접조사의 주요내용

내용구분			주요 검토 항목	설문조사		면접조사	
				설문	설문조사 주요내용	면접	면접조사 주요내용
계획상의 문제	계획목표 설정	지역특성 및 계획목표 관련	○계획목표의 부재	●	○지구단위계획구역별 주요 계획과제(또는 주요이슈)	●	
			○지역특성의 미반영	○	-	●	
	계획의 자발화 관련	계획의 자발화 관련	○계획의 자발화 문제(유형화)	●	• 지구단위계획의 성격 규명	●	○지역적 특성이나 계획적 자발성
					○지구단위계획의 계획수립단계상의 문제 검증		
	지구지정 및 계획결정	지구지정 관련	○구역지정 및 용도지역 변경 현황 및 문제	●	○지구단위계획의 추진현황 및 용도지역 변경현황	●	○용도지역 변경(특히, 선변경)에 따른 문제
		계획결정 관련	○계획수립의 장기화 및 구역실효 문제			●	○계획결정의 장기화문제
	기타 관련계획 관계	기타 관련 계획과의 관계	○관련계획과의 관계 설정			○	
운용상의 문제	운영조직 및 체계	운영조직 관련	○운영조직 현황	●	○자치구별 지구단위계획 운영조직현황	●	○계획현태(도시설계, 상세계획 등)별 운영실태
			○운영조직의 전문성 문제	●		●	• 운영조직의 실태분석
		역할분담 관련	○역할분담 문제	●	○지구단위계획 관련 부서간 역할분담 및 업무협조	●	○관련부서간 역할분담 및 업무협조
			○심의프로세스 현황	●		●	• 자치구별 심의기구 운영현황
	민간지침의 운용	심의프로세스 운영 관련	○심의프로세스 운영 문제	●	○심의위원회의 운영현황 및 문제점	●	○심의위원회의 운영상의 문제 및 개선요구사항
			○자치구 위임사항			○	• 자치구 위임사항 의견
		지침운용 관련	○용적률 규정 운영 문제	●	○지침 운용상의 문제 및 개선요구사항 검증	●	• 용적률 규정 운용의 어려움
			○계획요소의 운용 실태	●	○계획요소(지침)의 이해정도 및 지침의 운용현황	●	○지침의 실제적 운용의 어려움
	공공부분의 집행	인센티브 운영 관련	○인센티브의 실효성 문제	●	-	●	○인센티브의 효과와 개선요구사항
			○일반 건축규제와의 차별성 문제	○		●	• 일반 규제와의 차별화로 개발의지 저하
		사업수단과의 연계 관련			○지구단위계획구역내 건축여가 운영실태		○계획구역내 개발빈도와 재정비 대상의 주요이슈
			○점개축 등 기존건축물에 대한 지침 적용문제				○계획구역내 기존 건축물의 관리실태
	공공부분의 집행	실현수단 및 실현성 관련	○도시기반시설 확보현황	●	○공공부분 집행 및 공공시설 확보 문제점	●	○공공부분의 집행 또는 공공시설의 확보 문제점
			○실현수단의 부재	●	• 실현수단 부재의 인식정도	○	
		사업수단과의 연계 관련	○공공시설 확보 및 실현성 부족	●	• 공공시설 확보 부족 이유	●	• 공공시설 확보의 어려움
			○사업수단과의 연계 상황			○	
결과(효과)상의 문제	계획의 필요성	계획의 필요성 관련	○계획의 필요성 문제	●	○지구단위계획의 필요성 및 필요성	●	○지구단위계획의 효과나 필요성
	계획의 이해와 반응 및 주민참여	주민의 인식 관련	○계획에 대한 주민의 반응 및 이해정도			○	
		주민참여 관련	○주민의 참여정도			○	

(※항목의 적용정도: ●강함, ●중간, ○약함.)

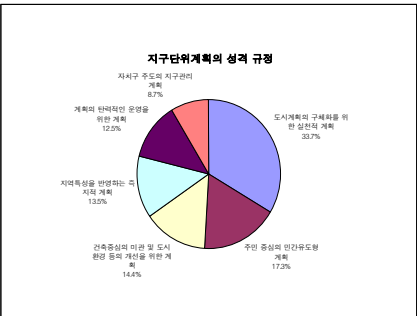
2) 설문/면접조사 주요 내용 요약

○ 지구단위계획의 성격규정 관계

- 지구단위계획 성격 : 도시계획의 구체화, 실천적 계획, 주민주도형 계획 (도시계획적 특성 강화), 상대적으로 미관 및 환경개선, 계획의 탄력적 운영 등 도시설계적 성격 규정 약함
- 이해주체별 지구단위계획 성격규정 상이

[표] 지구단위계획의 성격 규정

구분	빈도	구성비(%)
계	104	100.0
■ 도시계획의 구체화를 위한 실천적 계획	35	33.7
■ 주민 중심의 민간유도형 계획	18	17.3
■ 건축중심의 미관 및 도시환경 등의 개선을 위한 계획	15	14.4
■ 지역특성을 반영하는 즉지적 계획	14	13.5
■ 도시계획의 탄력적인 운영을 위한 계획	13	12.5
■ 자치구 주도의 지구관리계획	9	8.7

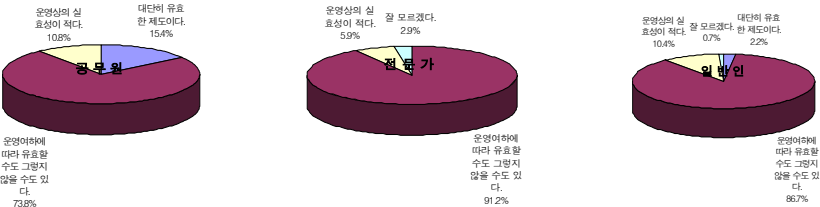


구분	1순위	2순위	3순위
일반인그룹	건축중심의 미관 및 도시환경 등의 개선을 위한 계획	지역특성을 반영하는 즉지적 계획	도시계획의 구체화를 위한 계획
공무원	도시계획의 구체화를 위한 계획	주민 중심의 민간유도형 계획	건축중심의 미관 및 도시환경 등의 개선을 위한 계획
전문가그룹	지역의 특성 등을 반영한 즉지적 계획	도시계획의 구체화를 위한 계획	주민 중심의 민간유도형 계획

[그림] 각 그룹별 지구단위계획의 성격 규정

○ 지구단위계획의 필요성 관계

- 향후 도시관리를 위해 반드시 필요 (운영여하에 따라 유용할 수도 아닐 수도 있음)



[그림] 계획의 실효성에 대한 평가

○ 계획수립 단계의 문제점

- 계획목표부재 문제, 강한 규제정도 문제, 전문가 부족문제, 지역특성 반영 곤란문제, 계획요소가 과다한 문제, 주체간 원활한 의사소통 문제 등을 지적하고 있음.

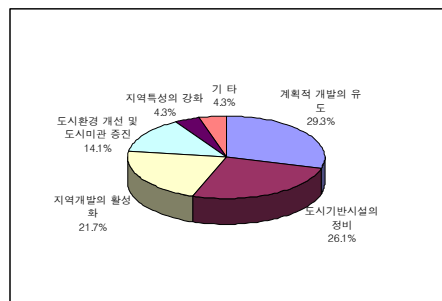
[표] 계획수립단계의 주요 문제점

구 분	계획수립 단계의 주요 문제점
상위계획과의관계	■ 서울시 도시기본계획의 공간구조의 목표와 상치되는 계획 수립
상급관리기관과의 갈등	■ 서울시의 지나친 개입으로 입안단계의 취지에서 벗어나 자치구의 입안의지를 위축시키고 지역특성을 무시하는 결과 초래 ■ 서울시(도시계획위원회)의 일시적, 피상적 견해에 의한 계획 결정
주민의견수렴	■ 주민의견 반영 미흡 등 주민의견의 수렴문제
절차	■ 계속되는 피드백으로 행정 및 절차이행의 장기화 ■ 결정조사가 너무 복잡 방대 ■ 계획수립시 심의절차 간소화(예: 도시계획위원회와 건축위원회 병행심의 가능)
계획내용	■ 간선도로계획 등의 도시기반시설 계획 미흡(자치구의 권한 전무) ■ 도시기반시설 확충을 위한 재정비 필요
실현성	■ 계획수립에 따른 심의시 현실적으로 개발이 가능토록 규제하여야 함 ■ 현실적 개발가능한 토지이용계획 수립 필요
기타	■ 조례시행규칙에서의 융적을 범위 설정 문제 ■ 지구 지정 남발 / 관리 곤란

- 주요 계획과제와 이슈가 되는 사항에 관한 질문에서는 주로 지역개발 활성화 등을 위한 기반시설 정비와 환경개선이 지구단위계획의 역할로 이해하고 있음.
- 계획목표부재 문제원인 : ①지구지정남발 ②장기간 소요 ③법개정 ④지나친 개입 등

[표] 지구단위계획의 주요 계획과제나 이슈

주 요 이 슈	빈 도	구성비(%)
계	92	100.0
① 지역개발의 활성화	20	21.7
② 계획적 개발의 유도	27	29.3
③ 도시환경 개선 및 도시미관 증진	13	14.1
④ 도시기반시설의 정비	24	26.1
⑤ 지역특성의 강화	4	4.3
⑥ 기타	4	4.3



[그림] 주요 계획과제와 이슈

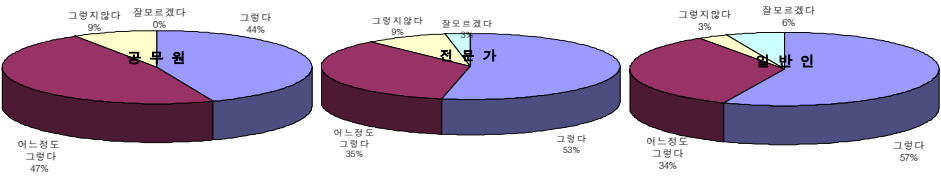
- 지역특성 반영이 미흡한 이유에 대해서는 충분한 조사와 주민의견수렴 미흡 지적

[표] 지역적 특성에 대한 반영이 미흡한 이유(전문가 및 일반인그룹)

구 분	총 합계	①	②	③	④
		가성시기에서 뚜렷한 지역의 특성을 발견하기 관련하여 계획목표의 설정이 어렵다	지역특성의 반영을 위한 계획여건이 조성되어 있지 못하다	계획을 수립하기 위한 충분한 조사와 주민의견 수렴이 미흡하다.	기타
총 합계	157	46	43	65	3
	100.0	29.3	27.4	41.4	1.9
전문가	29	10	8	9	2
	100.0	34.5	27.6	31.0	6.9
일반인	128	36	35	56	1
	100.0	28.1	27.3	43.8	0.8

주: 무응답은 11명

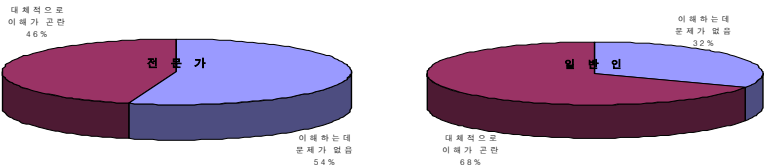
- 주민의견 수렴과 관련해서는 공무원과 전문가/일반인의 인식이 차이가 있음.



[그림] 주민의견 수렴의 부족문제에 대한 의견

○ 운영단계의 주요 문제점

- 규제내용 이해 정도와 관련해서도 전문가와 일반인의 인식에 차이가 있음.

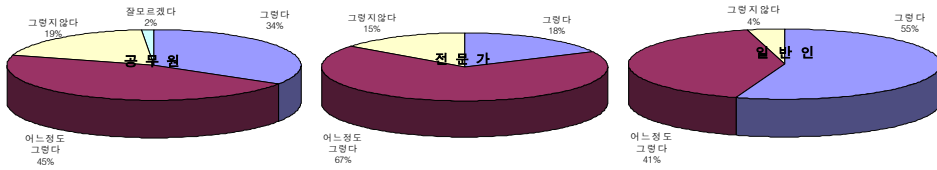


[그림] 계획내용 및 계획요소에 대한 이해

[표] 지구단위계획에 대한 이해가 어려운 이유

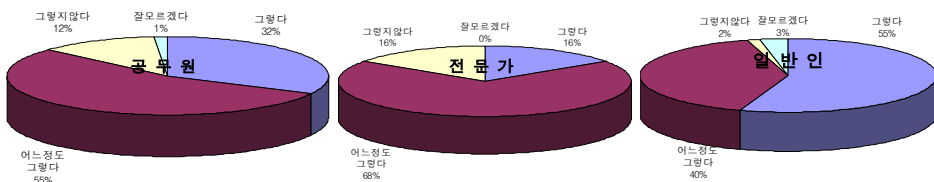
구분	대강 알고 있다		잘 모르겠다		합계_빈도	합계_구성비 (%)
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)		
계	32	100.0	2	100.0	34	100.0
■ 지침의 내용이 너무 복잡하고 어렵기 때문에	19	59.4	0	0.0	19	55.9
■ 관련업무에 대한 경험이 없어서	9	28.1	2	100.0	11	32.4
■ 전문분야가 아니기 때문에	4	12.5	0	0.0	4	11.8

- 계획이해 정도 개선 필요 : 교육/홍보 통한 개선, 복잡한 지침 개선 등



[그림] 규제요소의 과다에 따른 이해와 곤란에 대한 의견

- 규제강도 이해 정도와 관련해서도 공무원/전문가와 일반인의 인식에 차이가 있음.



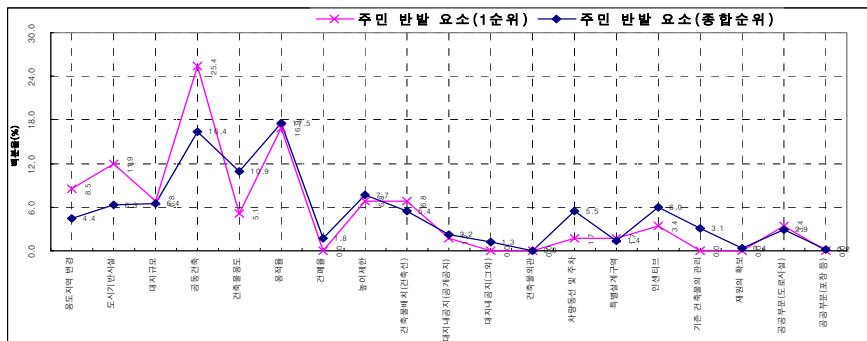
[그림] 계획지침의 규제강도에 대한 의견

[표] 계획지침의 규제강도로 인한 문제

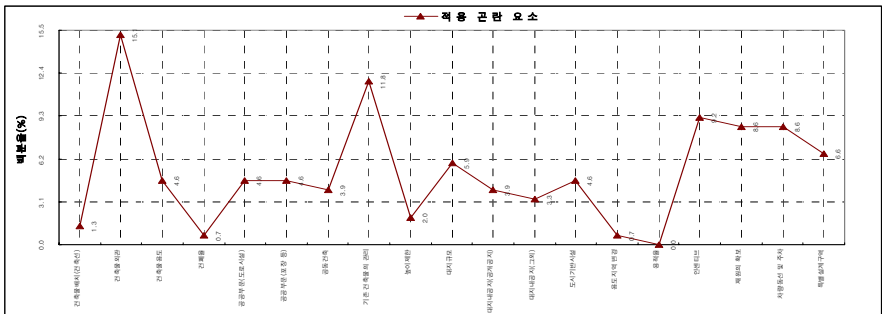
구분	빈도	구성비(%)
계	18	100.0
■ 민간의 의지를 저하시킨다.	7	38.9
■ 계획목표의 실현을 지연시킨다.	2	11.1
■ 주민들의 계획에 대한 반발을 야기한다.	6	33.3
■ 기타	1	5.6

- 계획요소별 운영관련 사항 조사

: 중요 계획요소, 주민갈등 계획요소, 규제요소, 운영곤란사항 등



[그림] 지침운영과정상 민원다발요소 선정결과



<그림> 지구단위계획 적용곤란요소 의견조사 결과 예시

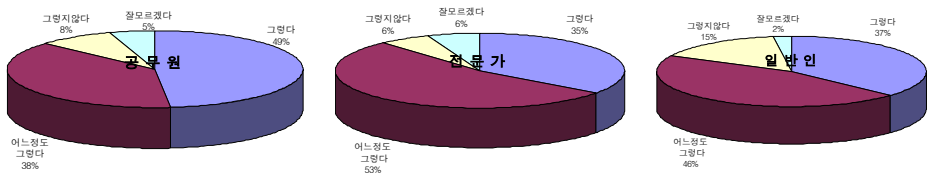
- 지침 개선사항 : 불필요한 지침 조정, 이해하기 쉽게 개선, 용적률/인센티브 기준 조정, 지구단위계획 관련 업무 통합/일원화 및 인력확충, 교육 확대 등 요구

[표] 지구단위계획의 지침운용 관련 개선사항

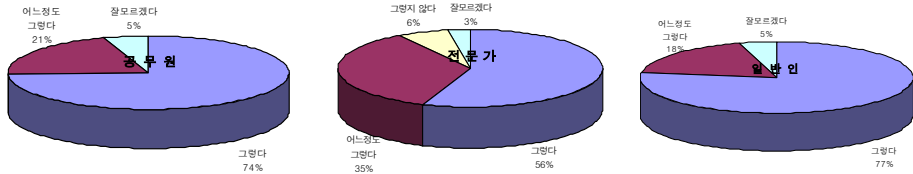
구 분	1순위 빈도	구성비 (%)	가중치 총합	구성비 (%)
계	57	100.0	564.0	100.0
■ 불필요하거나 실제 적용이 곤란한 계획요소들에 대한 조정	14	24.6	75.5	13.4
■ 지구단위계획의 일관성 있는 집행을 위한 관련 업무의 통합 또는 일원화	7	12.3	68.5	12.1
■ 공공시설 설치를 위한 예산의 확보와 함께 자치구 예산집행계획 등과의 연계규정 필요	12	21.1	65.5	11.6
■ 지구단위계획과 관련한 운영인력의 확충 및 체계적 교육 필요	6	10.5	65.0	11.5
■ 인센티브 항목 및 요율 등 인센티브 적용기준에 대한 조정	5	8.8	60.5	10.7
■ 재정지원, 보조금제도, 세제감면 등의 구체적 실현수단에 대한 기준 마련	4	7.0	56.0	9.9
■ 지역이나 지구의 성격에 따른 지구단위계획의 유형화 및 유형별 적용지침 마련	4	7.0	56.0	9.9
■ 심의절차의 간소화 등 심의프로세스에 대한 개선 필요	3	5.3	47.0	8.3
■ 계획구역내 기존 건축물에 대한 관리방안 또는 지침의 적용기준 필요	0	0.0	29.0	5.1
■ 주민 참여기회와 참여방법의 확대 및 다양화	2	3.5	27.5	4.9
■ 용도지역의 변경에 대한 원칙과 기준 필요	0	0.0	13.5	2.4
■ 기타	0	0.0	0.0	0.0

○ 시행단계의 주요 문제점

- 재정지원/세제혜택 등 실현수단 마련 및 공공부문 실행예산 지원 등 요구



[그림] 공공시설의 확보 및 공공부문의 실현성에 대한 의견



[그림] 구체적 실현수단 미비에 대한 의견

[표] 계획목표의 실현을 위한 실현수단의 선택

구 분	빈 도	비 율(%)
계	42	100.0
■ 공공시설 확보에 대한 구체적 재정 지원	13	31.0
■ 인센티브 기준의 현실화(요율의 현실화 등)	13	31.0
■ 예산 확보를 통한 선행적 공공기반시설의 정비	9	21.4
■ 세제감면 등의 세제상 혜택	4	9.5
■ 보조금 및 용자제도 마련	0	0.0
■ 기타	0	0.0

- 기타 보완 필요사항 : 증개축 등 기존 건축물 처리, 용도관리 등 개선
- 운영조직 혼란과 불합리 문제 : 과중한 업무부담, 관련부서간 역할분담관계 개선 등

[표] 지구단위계획 관련부서간 업무협조 관계

구 분	빈 도	구성비(%)
계	60	100.0
가. 관련부서간 협조가 잘 이루어지고 있다.	22	36.7
나. 일부 중요사안에 대해서만 협의하고 있다.	30	50.0
다. 관련부서간 협조가 원활하지 않다.	7	11.7
라. 기타	1	1.7

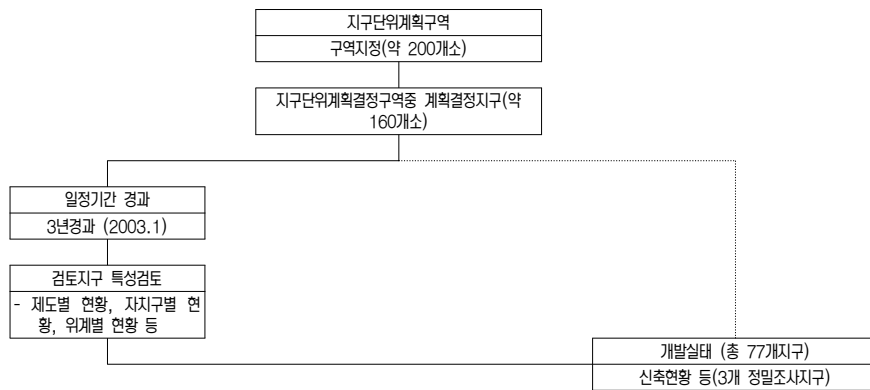
○ 기타 운영과정상의 새로운 문제에 대한 조사결과

- 계획 내용 관련 : 건축규제 완화 운영 문제, 기존 건축물 증개축 처리 문제
- 운영 문제 관련 : 건축인허가/심의(조정)관련, 건축규제 형평성
- 시행 문제 관련 : 계획구역내 개발빈도, 건축허가 운영, 기존 건축물의 관리 문제
- 역할분담 관련 : 자치구로의 권한 이양 : 서울시는 중간적 틀로서 계획체계 마련
- 기타 : 공공부문 실행 예산 지원, 재정/세제 혜택 등 실현수단 문제

3. 실태/사례조사 검토 결과 시사점

○ 실태조사 평가개요

- 지구단위계획구역 중 계획 수립·결정된 구역을 대상으로 계획 실현기간을 고려, 10년 경과구역, 구역내 건축허가신청, 조정심의 빈도가 높은 지역을 선정하여 실태조사를 하였음.



<그림> 실태조사 사례지역 선정 개념도

○ 전체차원의 일반현황 비교와 사례조사구역의 개발실태분석

- 이번 실태조사는 서울시 전체차원에서의 약 200여 개소의 지구단위계획구역 중 계획이 결정된 160여 개소를 1차 검토대상으로 했으며, 이중 주로 계획수립 후 4~5년이 경과한 약 77개소(12개 자치구)에 대한 개발실태(평균용적률, 평균층수, 2층이하 건축비율), 도로조건(도로율), 대지조건(영세필지율, 대형필지율, 300㎡이상 필지율) 등의 개발여건(현황)을 분석하여 중심지체계간 개발여건(현황)의 차이, 중심지체계별 자치구간 개발여건(현황)의 차이 등을 비교·분석하였음.
- 분석결과 서울시에서 지정한 지구단위계획(중전 도시설계·상세계획 포함)구역 중 자료 구득이 가능한 약 150여 개소를 대상으로 실시한 개발실태 관련조사에 따르면, 계획이 결정된 지 4~5년이 경과한 대상지를 살펴보았을 때 현재 새로운 건축행위 등을 통해 계획내용이 실현된 것은 불과 10%에도 미치지 못하는 것으로 나타났음.

- 또 77개 사례대상지에 대한 실태조사 결과에 따르면, 현재 지구단위계획 구역으로 지정된 지역/지구중심 지역의 경우 도로율은 평균 20~25% 정도에 불과하며, 영세 필지비율도 약 20% 정도이고, 60% 정도가 2층 이하의 노후건축물로 이루어져 열악한 기반여건을 가지고 있는 것으로 나타났음(표 참조).

[표] 지구단위계획구역의 중심지체계간 개발여건(현황) 비교

구 분		평 균	부도심	지역중심	지구중심	생활권	기 타
개발실태	평균 용적률	158.6	-	143.6	146.5	136.7	134.8
	평 균 층 수	2.6	2.6	2.7	2.4	2.5	3.0
	2층이하 건축비율	57.3	55.7	60.8	60.4	59.0	44.1
도로조건	도로율	26.9	13.2	17.5	27.3	32.2	18.6
대지조건	영세필지비율	17.2	46.3	6.8	19.0	14.2	17.1
	대형필지비율	6.0	12.5	2.7	5.2	3.7	9.3
	300m이상 필지비율	30.2	29.1	32.9	32.3	21.3	43.4

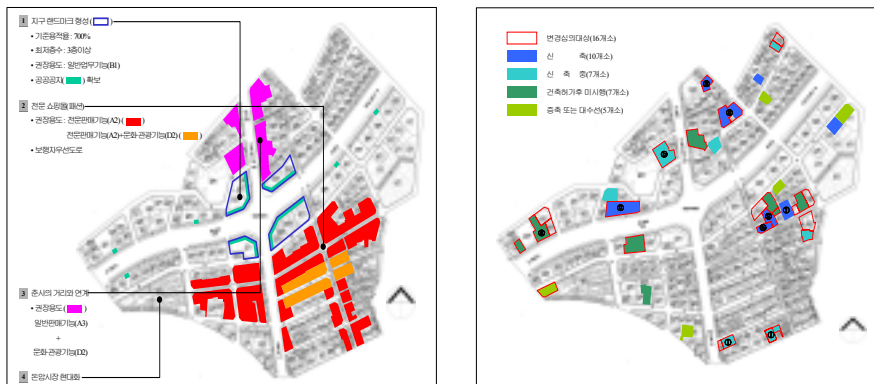
- 또한, 보다 구체적인 개발실태의 사례조사구역으로 비교적 개발사례 혹은 개발움직임이 많다고 할 수 있는 테헤란로2지구(강남구), 동선지구(성북구), 남현지구(관악구)를 선정하여 해당구역의 계획내용 및 계획요소분석, 계획운영과 관련한 조정심의내용 분석, 현지 개발실태의 조사·분석 등을 실시하였음. 그러나, 자료의 방대함과 개발행위빈도의 희소성 등으로 개발실태 조사분석에 많은 제약이 있었음.



[그림] 테헤란로2지구 종합구상



[그림] 테헤란로 2지구 도시설계 조정심의(1996년~2000년) 및 주요 공동개발사례



[그림] 동선지구중심의 주요 계획내용 및 변경심의 실태

○ 지구단위계획의 환경개선에의 기여효과 분석

- 일부 환경개선의 효과가 나타나기도 하였으나, 전반적으로는 미흡한 실정임.



[그림] 과거 도시설계를 통한 환경조성 사례

IV. 향후 지구단위계획 운영에의 시사점

1. 지구단위계획 성격규정 및 운영방향

○ 계획 성격 관련

- 지구단위계획은 유형에 따라 다양한 성격이 있을 수 있으나 전반적으로 도시계획적 관리수단의 성격이 강한 만큼 이를 중심으로 명확한 성격규정을 할 필요가 있음.
- 이러한 역할수행의 실효성을 높이기 위하여 기존 인센티브 제도의 실효성 강화 방안 모색과 공공부문의 집행계획 구체화 등이 필요하며 또한 무엇보다도 계획목표를 구역별로 명확히 하는 것과 함께 보다 소유권개념에 기초한 이용자입장에서의 계획수립이 요구됨.

○ 운영방향 관련

- 계획의 수립단계에서의 개선방향으로는 우선 지구단위계획의 성격과 관련하여 상위 계획과 하위계획을 연결시켜주는 구단위 혹은 권역단위의 물적환경정비계획체계의 도입이 요구되고 있음. 또한 지구단위계획의 실효성을 위해선 유형별 접근수단이 필요하며 이를 통해 계획목표의 구체적 설정과 계획내용의 차별적인 구체화가 필요함.
- 지구단위계획의 운영단계에서의 문제로 서울시와 자치구간의 역할분담 문제 등에 대한 강조가 필요함. 이를 위하여 일부 자치구로의 권한 이양이 필요하지만 신중함이 필요함. 상세한 지침을 만들되 융통성있는 운영이 가능하도록 시와 자치구간의 관계 설정이 필요함.
- 마지막으로 계획의 실현단계에 있어서는 공공성의 확보라는 측면에서, '비용'에 대한 신중한 검토가 필요함. 그간은 주로 민간부분의 시행에만 치중되어왔다고 할 수 있음. 하지만 계획의 실현을 위해서는 공공부문의 집행이 중요하며, 이를 위한 자치구 차원의 공공부문 집행계획이 마련되어야 함.

2. 향후 운영 개선방향 및 제도정비 제언

○ 구단위 물적환경 정비 권역계획 체계 도입

- 지구단위계획은 많은 경우 상위계획으로서의 도시기본계획이나 일반 도시계획의 틀 내에서 다루어지게 됨. 그러나 도시기본계획에서 지구단위계획으로 연계되는 과정에서 상위 계획내용을 구체화하는데 자치구차원에서 어디를 어떻게 정비할 것인지 정비목표를 무엇으로 할 것인지 구역의 적정범위는 그리고 구체적으로 어떤 사업을 연계할 것인지, 용도지역을 어떻게 변경할 것인지 등의 결정과정이 다소 상위계획과 괴리가 있음.
- 또한 개별 지구단위계획에서 보다 광범위한 지역에 걸쳐 공간적 계획구상과 정비목표 설정 등까지를 모두 다루게 하기에는 많은 한계가 있음. 이러한 한계가 개별 지구단위계획에서 구체적인 정비목적과 방향을 정하지 못하고 과도한 개발계획중심으로 진행될 수밖에 없었던 원인이라고 할 수 있어 이의 개선이 필요함.

○ 지구단위계획의 효율적 운영을 위한 유형별 계획차별화

- 서울과 같이 약 200여 개의 지구단위계획이 지정되어 있고, 또 약 100여 개소가 재정비시점에 도래하고 있는 상황 속에서 다양한 특성을 가지고 있는 지역에 대한 상세한 지구단위계획이 수립되어야 하는 상황 자체가 많은 문제점을 안고 있다고 할 수 있음.
- 이러한 지구단위계획의 효율적 관리와 도시계획과 건축부서간 역할분담, 서울시와 자치구간 역할분담 등을 명확히 하기 위해 유형구분과 유형별계획의 차별화가 필요.

○ 주민참여 활성화 등 다양한 실현수단 모색

- 종전 지구단위계획에서는 주로 용도지역 변경을 통한 용적률 인센티브만을 계획실행을 위한 중요한 계획수단으로 생각하는 경향이 많았다고 할 수 있음. 그리고 기반시설 정비와 관련해서도 실제 운용하고 있는 것으로는 주로 건축선 지정방식이나 공동개발 등에 의한 방법에 국한되고 있음.

- 그러나 계획의 실현가능성을 높이기 위한 방법으로는 다양한 수법이 있을 수 있음. 많은 경우 마을만들기와 같은 주민참여나 각종 정비사업 연계를 통한 제어 혹은 소규모 우량재개발사업, 임대주택사업 등을 연계한 공원의 조성, 주차문제 해결 등을 모색할 수 있음.
- 즉 향후 지구단위계획의 운영시에는 이와 같은 주민참여방식에 의한 실현이나 소규모 공공투자사업과의 연계조정, 혹은 관련 정비수법의 조정 등을 통한 우선순위 조정 등을 통해 실현가능성을 높이는 노력이 필요함.

○ 공공의 적극적인 재정지원 및 세제혜택 등 실현수단 마련 필요

- 최근 서울시의 경우에는 도시정비와 재생에 대한 사회적 관심은 커지고 있는 반면, 수적으로 늘어나고 있는 지구단위계획의 실현에 관해서는 정책적 관심이 미진한 실정이라고 할 수 있음.
- 실제 지구단위계획구역 대부분이 열악한 개발여건을 가지고 있어 기반시설 정비나 사업수단 연계 등 구체적인 수단이 없이는 지구단위계획의 실현이 불가능하므로 공공의 재정적 지원, 세제상의 혜택, 사업수단 연계 등 공공의 적극적인 실현수단 마련을 위한 노력이 필요함.
- 이와 관련해서는 지방자치단체의 재정여건 등을 고려할 때 중앙정부차원의 기성시가 지 정비와 관리를 위한 각종 지원사업의 마련과 역할분담이 필요함. 이를 통해 광역 지방자치단체, 기초 지방자치단체, 지역 주민 등과의 비용분담 방안 등도 강구될 필요가 있음.

○ 각종 정비과제 대응 다양한 제도 보완 필요

- 서울시에서의 지구단위계획을 지역문제와 연계한 다양한 계획수립이 되도록 유도하기 위해서는 보다 구체적으로 해당 지역의 문제를 풀어나갈 수 있는 다양한 실현수단 마련이 절실함.
- 이러한 실현수단은 건축규제의 예외인정, 예산지원 수법 연계나 나아가 재정적 지원이나 세제혜택 방안 등 다각적인 제도보완 검토가 이루어질 필요가 있음.

- 이외에도 지구계획구역 내에서의 여러 가지 수법에 따른 지구정비의 추진을 위해 도시개발자금을 활용한 토지 등의 선매권 제도, 은행 등의 용자알선제도, 공공공지에 관련된 고정자산세의 경감조치 등 비과세 제도, 지구시설용지 매수 및 시설정비에 대한 지구시설부담금제도 등의 제도 보완이 이루어질 필요가 있음.

○ 개별 건축규제 형식의 지구단위계획 운영 범위조정 검토

- 지구단위계획의 유형화 등과 관련하여 검토해볼 필요가 있다고 생각되는 사안으로 현재 대부분의 지구단위계획은 최종적으로 개별 필지별 건축규제 형식의 관리방안을 제시하고 있음.
- 그러나 지구단위계획의 성격상 세부 건축적인 사항까지 계획될 필요가 없는 지역도 있을 수 있음. 예컨대 용도지역이나 도시계획시설 등의 결정정도만으로도 충분히 의도하는 정비목적이 달성될 수 있는 경우도 있음.
- 이런 경우 굳이 개별 필지별 건축규제사항을 제시하게 하는 것은 이로 인해 오히려 불필요한 규제사항이라 할 수 있음. 따라서 지역특성이나 정비목표상 필요하다면 개별 필지별 건축규제 형식의 운영범위를 조정할 필요가 있음.

3. 연구한계와 과제

- 이번 연구에서는 약 200여 개소에 달하는 서울시 지구단위계획을 대상으로 한 내용 분석과 개발실태조사를 하는데 시간상·예산상의 제약이 있었음. 이에 따라 중간과정에서의 논의를 통해 이번 연구는 주로 지구단위계획 제도변화와 운영체계 등의 평가에 초점을 두었으며, 이어서 2003년에 수행예정인 후속연구에서 보다 구체적인 계획의 실효성 및 유형별 개발 실태분석과 개선방향 등을 마련하는 것으로 조정하였음.

地区単位計画制度の変化と運営特性

—ソウル市の従前地区単位計画の運営評価を中心に—

ソウル市政開発研究院
研究委員 李熙晶

I。論議背景および目的

°地区単位計画の機能と役割について再検討が必要

- 2001年現在、全国的に約500個の地区単位計画区域を指定し、運営中。
- 2001年現在、ソウル市では約196個の地区（全体市街化面積の約14％）に達する従前都市設計・詳細計画（改正地区単位計画）区域が地域整備・管理を目的にして指定および運営されている。

°地区単位計画の関連制度の急激な変化による混乱問題の改善と正しい方向の設定

- 最近我々は都市計画法の前面改定（2000. 1）と都市計画条例の制定、それに2年も経ってなくて都市計画法の国土計画および利用に関する法に統合制定（2002. 1）、都市および住居環境整備法の制定など大変急激な都市管理時代への制度変化を経験している。

°運営評価を通じる望ましい機能と役割の再設定が目標

- 本研究では従前都市設計と詳細計画制度の推進経過と変化過程を総合的に整理し、従前二つの制度の運営実態を調査・分析し、これに基づいてより客観的な評価と反省を施行することによって今後地区単位計画の望ましい活用するため改選方向を提示する。

II. 地区単位計画制度の変化と指定現況

1. 地区単位計画指定現況

° 全国指定現況 : 約500箇所

区分	適用制度区分			
	都市設計	詳細計画	地区単位計画	小計
全国		203	54	257
ソウル市	119	73	4	196
計	119	276	58	453

° ソウル市指定現況 : 約200箇所

-2002年5月現在までソウル市に指定・運営された地区単位計画区域は196箇所である。このような地区単位計画区域は2002年6月法上の経過規定実効時点が到来したため、この中で30箇所が区域解除または実効されて区域数が166箇所（未決定区域2箇所を含む）に縮小された。

区分	計	決定	
		箇所	構成比 (%)
都市設計	119	94	56.6
詳細計画	73	67	40.3
地区単位計画	4	3	1.8
総計	196	164	98.8

表 - 都市計画で地区単位計画が占める比率

区分	行政区域面積 (a)	市街化面積 (b)	地区単位計画区域面積 (c/a)	行政区域面積対比 (c/a)	市街化面積対比(c/b)
市全体	605.5	320.5	44.5	7.3	13.9

- 計画決定区域164個所を区域指定当時の適用制度別にみると、都市設計地区が94個所(57.3%)、詳細計画区域が67個所(40.9%)地区単位計画3個所(1.8%)であり、都市設計の適用地区が多少多いし、このなかで地区単位計画区域3個所は都市計画改定(2001.01.28)による地区単位計画統合以後、区域が指定されて計画決定した区域である。
- 区域指定を基準にみた年度別地区単位計画推進現況から注目される年は1996年と2000年である。1996年では92個所の区域指定があつて、2000年では96年以後減少した区域指定が25個所に多少増加した。

2. 地区単位計画の制度変化

- ° 地区次元の計画制度の導入および整備現況
 - 最初地区次元の計画制度は1980年初に建築法8条の2である建築物に関する特例条項の形態で都市設計制度が導入したからである。以後、1991年都市計画法で詳細計画制度が導入され、地区次元の計画制度の位相が大きく拡大された。
 - しかしながら、詳細計画制度と都市設計制度は総合補完的でもあり、競争的な関係をもってあるため、全国的に二つの制度は確実な区分がなく似てる目的で指定された。したがって、都市計画法の全面改訂(2000.1.28)で都市設計制度と詳細計画制度が地区単位計画制度に統合運営されるようになった。
- ° 従前制度の変化特性
 - 地区単位計画の制度変化の特性は当時の制度名称にその特性が現れている。

- 80年代都市設計
 - ：集合的建築物について建築的な外觀、形態制御など美的な側面を強調
 - 90年代詳細計画
 - ：詳細な都市計画として用途地域の変更、都市計画施設などを計画
 - 2000年代地区単位計画：地区単位の計画として上記の二つ制度の特性を一緒に持っている。
 - 最近1・2種地区単位計画
 - ：大きく既成市街地と市街地開発予定地に区分して管理
- 韓国では地区単位計画の制度変化は都市発展と都市計画に附与された役割と連携
- 初期の都市計画の役割は都市成長による人口増加に対応する市街地造成と住宅供給を主とする。
 - ：初期には個別開発事業を主とする推進、別度の地区次元の計画制度との連携が足りない。
 - 都市成長による与件変化に対応した政策を実現
- ①オリンピックなど国際的なイベントに関連した都市美化を要求
 - ②駅勢圏の開発と都市内商業地の需要増加に対応した用途地域の変更
 - ③開発制限区域の解除などによる開発予定地域の計画的な管理
- 都市管理時代の到来による都市整備の課題に対応
- ①老朽した既成市街地の再建築による乱開発の計画的な管理
 - ②歴史文化環境の保全、ファッション街/若者の街/文化の街など特徴的な地域整備を実現

3. 制度時期別重要な争点とイシュー

° 1980年代都市設計・詳細計画

- ①都市計画の下位計画であったため、融通性の不足問題と結果的に一般建築規制との差別性の不足による重複規制の問題
- ②建ぺい率、容積率、用途など主要な制御の適正性の不足問題
- ③過度な共同建築の規制問題による民願提起の問題
- ④専門家/行政家/主民など各主体別の制度理解基盤共有の不足と民間の不定的な認識の問題
- ⑤都市設計を実現するため誘導手段と整備手段の不足の問題
- ⑥公共の計画実現するための意志の不足の問題など

° 1990年代都市設計・詳細計画

- ①地区特性を反映しない計画目標の設定の問題
- ②公共部門計画の実現性の不足問題
- ③主民参加の不足と持続的な拡大の問題
- ④地域・地区の指定および変更の乱用による都市計画との不整合性の問題
- ⑤計画を実現するため誘導手段の内実化と精巧化の問題など

この80年代と90年代の計画的な限界が持っている条件と指摘された問題点をみると、現在、課題で提起されているものと大きい差がないことがわかる。これは今まで持続的に問題として提起されたが、現実的な改善が成らなかったためである。これに関連した主要内容は計画実現と関連された財政的な支援方案または事業的な手法の連携の問題、規制方法の多様化と基盤施設の整備などの問題であることをわかる

Ⅲ. 従前地区単位計画の運営評価

1. 運営評価の概要

◦ 既存提起された問題と調査作業との関係

区分	計画現況調査	設問/面接調査	実態調査
計画段階	<ul style="list-style-type: none"> · 計画目標の不在 · 類型別計画の差別化 · 過度な区域指定 	<ul style="list-style-type: none"> · 地区単位計画の必要性和理解制度 · 類型別計画の必要性 · 区域指定の適正性 	<ul style="list-style-type: none"> · 用途地域の変更意図 · 住居地域の細分関係
運営段階	<ul style="list-style-type: none"> · 審議（調整）運営現況 · 自治區運営組織 · 審議委員會など 	<ul style="list-style-type: none"> · 行政運営の役割分担 · 審議process改善 · 手順の簡單化 · 自治區の委任の問題 	<ul style="list-style-type: none"> · 容積率の過多設定 · 用途規制の運営問題 · インセンティブの運営問題
施行(効果)段階		<ul style="list-style-type: none"> · 計画の実効性 · 實現手段の不在 · 事業手段との連携 · 主民廣報/認識/參加 	<ul style="list-style-type: none"> · 計画実効性 · 實際開發實態 · 環境改善の效果

◦ 設問調査を通じる評価

- 設問調査を通じて計画段階/運営段階/施行段階での問題を糾明
それから問題の原因分析と新しい問題の導出など

◦ 実態調査を通じる評価

- 実態調査などを通じる評価では計画事例別計画での目標の設定関係、容積率/開発実態関係、建築認許可（調整審議）確認などをつづいて地区単位計画の実効性を検討

1. 設問/面接調査検討結果の示唆点

1) 設問/面接調査の評価概要

-25個自治区の地区単位計画の担当公務員（約60部）および関係専門家（約50部）、一般人（約100部）を対象して2002年9月から2ヶ月間調査しており、調査結果を分析するため頻度分析（Frequency Analysis）、交差分析（Crosstabs Analysis）、順位分析などを施行した。

2) 設問/面接調査の主要内容の要約

◦ 地区単位計画の性格規定の関係

-地区単位計画の性格：都市計画の具体化、実践的計画、主民主導刑計画（都市計画的特性の強化）、相対的に美観および環境改善、計画の弾力的な運営など都市設計的な性格の規定が弱い。

◦ 地区単位計画の必要性の関係

-今後ソウル市を都市管理するため必ず必要。運営の如何によって有用できるできない。改善の必要性を提起する。

◦ 計画樹立段階の問題

-計画目標の不在、規程程度の問題、専門家の不足問題、地域特性の反映の困難問題、計画要素が多い問題、円滑意志疎通の問題などを指摘している。

-計画画題のイシューは開発誘導中心の内容である。

- 今後補完：増改築など既存建築物の処理、用途管理など改善
 - その他運営過程上の新しい問題に対する分析結果
- 計画内容関連：建築規制の緩和運営の問題、既存建築物の増改築処理の問題
- 運営問題関連：運営組織間役割分担の関係、建築認許可/審議（調整）関連、建築規制の衡平性
- 施行問題関連：計画区域内開発の頻度、建築許可の運営、既存建築物の管理の問題
- 役割負担関連：自治区への権限移譲：ソウル市は中間的な枠として計画体系を準備
- その他：公共部門の実行予算を支援、財政/税制の恵沢など実現手段の問題

3. 実態/事例調査の検討結果の示唆点

- 実態調査の評価概要
- 地区単位計画区域の中で計画樹立・決定された区域を対象し、計画の実現期間を考慮、10年経過区域、区域内建築許可申請、調整審議の頻度が高い地域を選定して実態調査をした。

		地区単位計画区域			
		区域指定（約200箇所）			
		地区単位計画決定区域中 計画決定地区（約127箇所）			
	一定期間経過				
	3年経過（2003.1）				
	検討地区の特性検討				
	-制度別現況、自治区別現況、 -位系別現況など				
				開発実態（30個地区）	
				新建現況など（3個細密調査地区）	

° 全体次元の一般現況比較と事例調査区域の開発実態分析

- ソウル市で指定した地区単位計画（従前都市設計・詳細計画含む）区域約150個所を対象に実施した運営評価の関連調査の結果、計画が決定してから4-5年が経った対象地をみると、現在新しい建築行為などを通じて計画内容が実現したものはただ10%にも至っていない。また、主民/公務員などに対する設問調査でも約80%ぐらいが地区単位計画の実効性が不足であると考ええる一番大きい理由は実現するための公共の財政支援の不足と事業手段の連携など積極的な実現意地が足りないことが指摘された。
- 今回の実態調査の結果によると、現在地区単位計画区域に指定された地域/地区中心の地域の場合、道路率が平均20-25%に過ぎなく、零細筆地比率も約20%であり、60%ぐらいが2階以下の老朽建築物であるため、劣悪な基盤与件を持っている。したがって、主民の半分以上である48%は基盤施設や事業手段の連携なしは地区単位計画の実現が不可能だと応答し、38%ぐらいは実現できない可能性が高いと思っていることがわかった。さらに、約80%は財政的な支援、税制上の恵沢、事業手段の連携など公共の積極的な実現手段を準備する努力が必要だと指摘している。
- この実態調査はソウル市に指定されている約200個所の地区単位計画区域の中で計画が決定された約160個所を検討対象にし、この中で、計画樹立後4-5年が経過した60個所を中心に調査をした。意見調査は地区単位計画区域が指定されている地域の主民、公務員など約200名に対して質問調査と深層面接調査がなされた。

区分		平均	副都心	地域中心	地区中心	生活圏	その他
開発実態	平均容積率	158.6	-	143.6	146.5	136.7	134.8
	平均層数	2.6	2.6	2.7	2.4	2.5	3.0
	2階以下の建築比率	57.3	55.7	60.8	60.4	59.0	44.1
道路条件	道路率	26.9	13.2	17.5	27.3	32.2	18.6
大地条件	零細筆地比率	17.2	46.3	6.8	19.0	14.2	17.1
	大形筆地比率	6.0	12.5	2.7	5.2	3.7	9.3
	300㎡以上筆地比率	30.2	29.1	32.9	32.3	21.3	43.4

-また、より具体的な開発実態の事例調査区域にテヘラン路地区、ドンセン地区、ナンヒョン地区を選定し、該当区域の計画内容および計画要素分析、計画運営に関連した調整審議内容の分析、現地開発実態の調査・分析などを実施した。

°地区単位計画の関係改善への寄与効果は微々していることが調査された。

IV. 今後の地区単位計画の運営への示唆点

1. 地区単位計画の性格規定および運営方向

°計画性格関連

- 全般的に都市計画的な管理手段の性格が強いため、これを中心に明確な性格を規定する必要がある。
- 実効性を高めるため、既存インセンティブ制度の実効性を強化する方案を模索し、公共部門の執行計画の具体化などが必要。

°運営方向関連

- 上位計画と下位計画を連結する区単位または圏域単位の物的環境整備計画体系の導入が要求される。実効性のため類型別の接近手段が必要し、これを通じて計画目標の具体的な設定と計画内容の差別的な具体化が必要である。
- ソウル市と自治区の役割分担の問題などについて強調が必要である
- 計画を実現するため、公共部門の執行が重要であり、そのため、自治区次元の公共部門の執行計画をはかる。

2. 今後の運営改善方向および制度整備の提言

- 区単位の物的環境の整備の基本計画体系の導入
- 地区単位計画の効率的な運営するため類型別計画差別化
- 主民参加の活性化など多様な実現手段を模索
- 各種整備課題の対応、多様な制度の補完が必要
- 個別建築の規制形式の地区単位計画運営の範囲調整を検討

3. 研究限界と課題

-本研究では約200個所に至るソウル市地区単位計画を対象した内容分析と開発実態調査をするのに時間・予算の制約があった。したがって、中間過程での論議を通して今回の研究は地区単位計画の制度変化と運営体系などに評価の焦点をおいて、2003年に予定している後続研究でより具体的な計画の実効性および類型別開発の実態分析と改善方向などを図ることで調整した。

일본 지구계획제도의 개요와 변천

高見澤實

Takamizawa Minoru

"yokohama national university"

E-mail : takamizawa@arc.ynu.ac.jp

1-1-1 지구계획제도의 탄생

(1) 배경

① 시가지정비상의 과제

소화 30년 후반부터 40년대에 걸쳐 급격한 시가화의 진전되면서 기성시가지에서는 일조 등 인접지역에서 나타나는 트러블이나 무질서한 시가지의 확대 등의 문제가 발생하여 커다란 사회문제가 되었다. 이러한 문제들에 대해 소화 43년(1968)에는 도시계획법이 기본적으로 개정되어 새롭게 지역구분(線引き)제도를 도입함과 동시에 소화45년(1970)에는 용도지역의 종류를 4지역에서 8지역으로 증설하는 등, 지역지구제도의 충실에 의해 대응이 구상되어왔다. 그러나 이러한 규제제도의 충실에도 불구하고 종래의 지역지구제도에 의한 규제로는 반드시 충분한 대응이 도모될 수 없었다.

지역지구제도로는 대응할 수 없었던 시가지정비상의 문제로서, 신시가지에서는 스포츠나 미니개발, 토지구획정리사업 등 면(面)정비 후 시가지 환경의 악화문제가, 또한 기성시가지에서는 미니개발이나 목조임대공동주택의 집적, 기반의

미정비, 주환경 악화나 방재성능의 저하라는 문제가 각각 존재하고 있었다. 많은 지방자치단체들은 이러한 문제들을 도시계획법이나 건축기준법에 근거하지 않은 지도요강에 의한 지도를 행하여 어느 정도의 성과를 거두었다.

② 주환경에 대한 의식의 변화

소화 48년(1973)의 오일쇼크 이후, 경제·사회적 측면에서도 고도성장기에서 안정기로 이행하고 있다는 의식이 높았고, 국민의 주환경이나 도시환경에 대한 의식도 변화하여, 소화54년(1979)의 건축심의회의 답신에서는 「시가지 환경 및 방재에 대한 국민의식이 높아지고, 도시에서도 안전하고 쾌적한 지역사회에 뿌리를 둔 여유 있는 생활을 영위하고자 하는 욕구가 높아지고 있다」고 말하고 있다.

③ 참여형 행정의 정착과 지구레벨의 시가지 정비, 주환경보전 조직

주민의 거주환경에 대한 의식변화, 마찌즈꾸리에 대한 참여의식의 정착은 건축협정의 증가로 나타나, 행정 측에서도 주민의 참여를 적극적으로 수용하게 되었다. 또한 지방자치체의 마찌즈꾸리에 관한 의식의 향상이나 노력에 의해 지구레벨의 시가지 정비나 주환경보전을 위한 조직이 점차 행해지고 있다.

위와 같은 상황 하에서 국가에서도 기본적인 도시문제의 해결을 위해 지구레벨의 상세계획의 필요성이 인식되기에 이르렀고, 소화 49년(1974)의 건축심의회의 답신에서 지구레벨의 상세계획인 건설계획제도의 창설이 요구되었다. 그 후, 소화 54년(1979)의 건축심의회의 답신과 도시계획심의회의 답신에서 지구건설계획(답신 명칭)의 창설이 논의되어 그 답신을 거쳐 소화 55년(1980)의 도시계획법, 건축기준법의 개정에 의해 지구계획제도가 창설되었고, 소화 56년(1981)에 시행되었다.

(2) 창설당시의 개요

① 제도의 개요

창설 당시의 지구계획에서 현재와 크게 다른 점은 책정가능한 지구가 한정되어

있다는 것, 건축물에 관한 제한으로 용도지역 제한의 강화만이 위치되었다는 점이다. 또한 안의 책정단계에서의 주민참가를 의무화하고 있는 점이 큰 특색이 되었지만, 지권자로부터의 지구정비계획 요청이나 주민으로부터의 지구계획의 결정·변경의 신청도 당시에는 준비되어 있지 않았다.

표 1-1 창설당시의 지구계획 개요

항 목	개 요
주민주체	안의 책정단계에서 주민이 의견을 구할 것을 의무화함
결정주체	특별구, 시정촌(일부 사항은 도도부현지사 승인)
책정가능지구	시가화 구역 또는 도시계획구역 내의 용도지역이 정해져 있는 구역
계획사항	지구계획의 방침 지구시설 건축물 등에 관한 사항(용도지역 등으로 정한 제한을 강화하는 내용) 토지이용에 관한 사항
실행수법	신고·보고 건축조례 예정도로 도로위치 지정, 관련허가(지구계획에 입각할 것)

② 당초 대상이 되었던 시가지 유형

당초 지구계획의 대상이 되었던 시가지는 당시 법문에 명기되어 있어 도시계획법 제12조의4 제3항에는 아래의 3개가 이쪽, 각각 1호시가지, 2호시가지, 3호시가지로 불리었다.

○ 법조문상의 요건

1호: 시가지개발사업 등이 행해지거나 또는 행해진 토지구역

2호: 현재 시가화 되고 있거나, 또는 시가화의 진행이 확실할 것으로 예상되는 구역

3호: 건전한 주택시가지에서 양호한 거주환경 기타 우수한 가구 환경이 형성되는 지역

1호 시가지는 주로 시가지재개발사업이나 토지구획정리사업 등 면(面)정비사업에서 사업 후 효과의 유지·증진을 위한 것이고, 2호 시가지는 주로 소위 스프롤 시가지의 방지, 3호 시가지는 주로 양호한 주택지의 보전을 위한 것이었다. 그

후, 지구계획의 대상이 되는 시가지는 확대되어 현재에는 도시계획구역내의 대부분의 토지의 구역에서 지구계획을 정할 수 있게 되었다.

또한 지구계획제도의 시행에 있어서 소화 56년(1981) 10월 6일 시행통달에는 지구계획의 활용 사례로서 14가지의 사용방법을 예시하였고, 그 후 시가화조정구역의 활용사례가 추가된 것을 제외하고, 그 기본적인 내용은 거의 평성 13년 4월16일 시행의 도시계획운용지침으로 이어졌다.

1-1-2 다양한 특징을 가진 지구계획의 탄생

소화 55년(1980)의 지구계획제도의 창설 이후, 사회·경제적 상황이나 도시상황의 변화에 의해 다양한 종류의 지구계획이 창설되었다. 지구계획 창설로부터 10년 단위로, 그 경위를 간단하게 정리하고자 한다.

(1) 80년대

①사회·경제상황의 변화

지역구분제도의 시행으로 시가지의 스프롤 방지에 대한 일정의 효과는 거두었지만, 대도시의 근교에서는 인구의 증가가 계속되어, 여전히 시가화조정구역의 집락정비는 문제시되었다.

80년대 후반부터 일본은 버블경제에 돌입하여, 산업구조나 물류구조가 크게 변화하였고, 동시에 경제의 소프트화에 따른 상업·업무상수요의 확대와 그것을 하나의 원인으로 하는 지가의 고양이 급격하게 되었다. 이러한 상황은 도시의 토지이용에 크다란 영향을 주었고, 대규모 토지이용전환이나 도시공간의 입체적인 활용이 요구되었다.

②지구계획제도의 다양화

a. 적용구역의 확대

시가화정비구역 내의 집락정비를 목적으로, 소화62년(1987)이 법개정에 의해 집락지구계획이 창설되었다. 집락지구계획은 시가화정비구역내 또는 미지역구분도시계획구역 내에서 용도지역 미지정의 구역 내에 있는 집락을 대상으로 집락지역정비법에 의해 지정되는 지구계획이다.

b. 재개발지구계획제도의 창설

①에서 말한 산업구조가 변화하는 상황에서 도시부의 역주변이나 임해부의 철도조차장, 공장적지 등의 대규모 저미이용지, 유헴지 등이 발생하게 되었다. 이러한 부지는 종전의 토지이용에 따라 일반적으로 공업계열의 저용적 용도지역이 지정되었다. 또한 고도이용에 대응하기 위해서는 통로 등의 기반시설이 부족한 토지가 대부분이었다. 이러한 부지의 토지이용전환에는 종래 용도지역의 변경, 도시시설의 결정, 지구계획의 적용이라는 복수의 수법과 조합하여, 규제·유도를 도모해 왔지만, 보다 단순한 규제유도수법이 필요하게 되었다. 그래서 소화63년(1988) 5월의 법개정에 의해 재개발지구계획제도가 창설되었다.

재개발지구계획제도는 도시계획법, 건축기준법에 더해져서 도시재개발법이 근거법이 되었고, 종래 복수의 규제수법을 정리하여 대응하고 있던 기반정비를 행하는 대규모토지이용전환에 대하여 보다 유연한 규제유도를 도모하고, 민간활력에 의한 시가지정비를 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해, 재개발지구계획의 적용에 의해, 주요공공시설(소위 2호시설)의 정비와 연동하여 지정되고 있는 용도지역의 용도규제·형태규제의 일부를 완화할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 또한 재개발지구계획이 정해져 있는 구역의 일단의 토지에 대해서 소유권 등을 갖는 지권자 전원이 합의하여, 재개발지구계획의 내용에 따라 건축물이나 공공시설의 정비에 관한 협정을 체결할 경우에는 재개발지구계획을 정하도록 도시계획결정권자에게 요청할 수 있게 되었다.

c. 연도지구계획의 창설

연도지구계획은 소음, 진동의 문제가 있는 간선도로연도의 시가지 정비를 목적

으로 하는 것으로, 당초 연도정비계획이라는 명칭으로 지구계획에 앞선 소화 55년(1980)에 창설된 제도이다. 지구계획제도의 창설에 따라 명칭을 변경하고 평성 8년(1996)에 지구계획제도로 편입되었다.

d. 입체도로제도의 창설

평성 원년(1989)에는 도시공간의 입체적인 활용, 특히 도로와 건축물의 복합적인 공간이용, 구체적으로는 도로상공 또는 도로하부의 건축물정비를 일반적인 제도로 구성하기 위해 입체도로도가 지구계획 및 재개발지구계획의 제도에 편입되었다.

(2) 90년대부터 현재

① 사회경제상황의 변화

90년대 들어서서 버블경제가 무너지고, 지가상승도 지연되면서 반대로 지가가 하락하는 상황이 되었다. 그러나 90년대 전반은 아직 버블경제의 영향이 남아있어, 대도시 중심부에서는 상업·업무기능의 집적이나 지가고양에 의해 주택공급이 배제되어 이러한 지구에서의 커뮤니티 유지, 정주확보가 커다란 문제가 되었다. 한편, 대도시 부근에서 주택의 공급촉진이라는 과제도 있어 생산녹지지구의 개정과 시가화구역 내 농지의 택지병과세(宅地並課税)가 행해지게 되고, 시가화구역내 농지의 계획적인 택지화가 크게 요구되었다.

평성 7년(1995)에는 한신아와지(阪神淡路) 대지진이 발생하여 기성시가지의 정비, 방재성능의 향상이 커다란 과제로 재인식되고, 그것과 아울러 대도시에서 주기능 확보가 여전히 중요한 과제가 되었다.

또한 지방분권의 움직임이 진행되어 평성 11년(1999)에 지방분권제도가 시행되고, 도시계획에서도 시정촌으로의 권한위임이 진행되어 시정촌마찌즈꾸리의 수법으로 지구계획제도의 중요성은 점점 높아지고 있다.

90년대 후반에는 중심시가지의 쇠퇴, 교외부의 간선도로연도에 상업시설입지 등, 도시적 토지이용으로의 무질서한 토지이용전환이 심각한 문제로 대두되면서 각

종의 법규제나 사업제도에 의한 대응이 시행되었고, 평성 12년(2000년)에는 도시계획법·건축기준법이 기본적으로 개정되어 도시계획구역 외나 도시계획구역내의 용도지역, 시가화조정구역에서 도시계획에 의한 토지이용 컨트롤수법이 충실되어, 지구계획을 적용할 수 있는 구역에 대해서도 한층 확충이 도모되었다.

② 지구계획제도의 다양화

a. 용도별용적형지구계획·주택지고도이용지구계획의 창설

주거를 중심으로 하는 복합시가지에서 상업·업무계 용도의 집적이 진행되어 주택의 감소가 현저한 지구에서 주택확보를 목적으로 평성 2년(1990)에 용도별용적형지구계획이 창설되었다. 이 제도는 지구계획에서 일정의 항목을 정하는 것에 의해 주택을 포함하는 건축물에 대해 주택의 비율에 따라 용적률을 할증하여 지정용적률을 초과하는 용적의 건축물을 지을 수 있게 한 제도로, 지구계획으로는 처음으로 지정되어 있는 용도지역의 제한을 완화할 수 있게 되었다.

동시에 시가화 구역 내의 대규모 농지를 활용한 택지공급이나 단지의 신설·건체를 대상으로 주택지고도이용지구계획도 창설되었다. 그것은 재개발지구계획이 주택지를 중심으로 하는 제도가 되어 제1종주거전용지역(당시) 및 제2종주거전용지역(당시)의 용도, 용적률, 높이(사선포함)의 제한이 완화할 수 있게 되었다. 창설당시에는 제1종주거전용지역, 제2종 주거전용지역에 적용구역이 제한되어 있었지만, 평성 5년(1993)의 개정에 의해 도로연도도 일체적으로 정비할 수 있도록 대부분 저층주거전용지역 또는 중고층주거전용지역이라면 적용이 가능해졌다.

b. 유도용적제도, 용적의 적정배분제도의 창설과 주민참가의 확충, 적용구역의 확대

평성 5년(1993)에는 지구계획제도에 유도용적제도, 용적의 적정배분제도가 창설되었다. 전자는 기반정비를 행하는 토지의 고도이용을 가능하게 하기 위해 목표용적률과 지정용적률이라는 2단계의 용적률의 최고한도를 정하고, 지구시설의 정비에 따라 목표용적률을 --해 가는 것으로 후자는 지구계획의 구역내에서 지정용적률을 상회하는 용적률의 구역과 하회하는 용적률 구역을 정함으로서 미이용용적

의 이전을 가능하게 하였다.

동일한 개정에서 재개발지구계획의 요청제도와 동일하게 지구계획구역내의 지권자가 지구정비계획의 책정을 요청하는 것이 가능해졌고, 또한 집락지역정비법의 대상구역에 한정되어 있던 시사화조정구역내의 지구계획이 개발사업이 행해지거나 행해진 구역 및 현재 양호한 주택지가 형성되어 있는 구역에도 정할 수 있게 되었다.

c. 마찌나미 유도형지구계획의 창설

평성 7년(1995)에는 마찌나미 유도형지구계획이 창설되었다. 이 제도는 지역의 합의를 바탕으로, 각 변신에 의해 기성시가지의 정비나 토지의 유효이용의 실현을 도모하는 것으로, 지구계획에서 벽면위치제한에 아울러, 높이의 최고한도를 정함으로써 전면도로폭원에 의한 용적률제한 및 도로사선제한을 완화하는 것이다. 지금까지 도로폭원이 좁고, 지정용적률을 유효하게 활용할 수 없었던 지구에서 마찌나미유도형지구계획의 활용에 의해 토지의 유효이용이나 건축물 높이를 컨트롤함으로서 마찌나미의 정비를 실현할 수 있게 되었다.

d. 방재가구정비지구계획의 창설

평성 9년(1997)에는 밀집시가지의 방재성능 향상을 목적으로 방재 가구정비지구계획이 창설되었다. 이 제구계획은 한신아와지 대지진을 계기로 기성시가지에 밀집시가지의 방재성의 향상을 도모하기 위해 「밀집시가지에서 방재가구의 정비 촉진에 관한 법률」이라는 새로운 법(소위 「밀집법」)이 제정되어 그것을 기초로 창설된 것이다. 시가지의 방재성 향상이라는 관점에서 제도가 구성되어 있어 방재기능을 갖는 공공시설의 정비, 건축물의 불연화 촉진에 관한 사항이 정해지게 되었다.

e. 적용구역의 확대와 주민참가의 실현

평성 10년(1998)의 도시계획법의 개정에 의해 시가화조정구역에서 지구계획을

정할 수 있는 구역이 한층 확대되어, 무질서한 시가화 - 소위 스프롤 -가 행해지거나 예상되는 구역에서 스프롤의 악화방지와 진행억제를 목적으로 지구계획이 적용될 수 있게 되었다.

더욱이 평성 12년(2000)의 도시계획법·건축기준법의 개정에 의해 용도지역이 정해져 있는 구역 내라면 어디라도 지구계획의 적용이 가능해졌고, 또한 주민 및 이권관계자로부터 지구계획의 결정·변경, 지구계획 등의 안을 제안하는 것이 가능해졌다.

표 1-2 지구계획의 변천

	도시계획법 및 건축기준법 개 정	지구계획	주택지고도이 용 지구계획	재개발 지구계획	방재가구정비 지구계획	연도지구계획	밀집지구계획
80년(S55)		법개정				10.25연도정비 계획시행	
81년(S56)		4.25 지구계획제도 시행					
88년(S63)				11.25 재개발 지구계획시행			3.1 집락지구 계획시행
89년(H元)		11.22 임대도로제도 시행					
90년(H2)	유휴토지전환이용촉 진지구 창설	11.20용도별용적형지 구계획시행	11.20주택지고 도이용지구 계 획 시행				
93년(H5)	시정촌도시계획의 기본방침(도시마스 터플랜)의 법정화 결 정, 용도지역 세분화 (8종→12종), 특별용 도지구 확충	6.25 유도용적제도 및 용적의 적정배분 제도, 지구정비계획 요청제도 시행, 시가화 조정구역으 로의 적용가능	6.25 제도개정 (적용용도지역 확대)				
95년(H7)		5.25 마찌나미 유도 형지구계획시행					
96년(H8)						11.10연도지구 계획 시행	
97년(H9)	고층주거유도지구, 기능변신형고도이용 지구 창설				11.6 방재가구 정비지구 계획 시행		
01년(H13)	도시계획구역외 구 제수법에 대한 충실	용도지역이 지정되 어 있는 구역 전역 으로 적용확대, 주민·이권관계자 로부터 신청제도시행					

－討論のため資料－

日本における地区計画制度の変遷

横浜国立大学

高見澤 實

1. 地区計画の20年

- 1) 原則型
- 2) 緩和型
- 3) 用途地域との関係
- 4) マスタープランとの関係
- 5) まちづくり条例との関係
- 6) 人材等

2. 今日の話題と課題

- 1) 提案制度
- 2) 誘導型地区計画
- 3) 地区計画の統合

일본에서의 지구계획의 활용실태와 그 특성

佐谷和江

Kazue Satani

"Research Center For Planning Technology Co.Ltd"

E-mail : satani@k하-net.co.jp

1. 지구계획 등의 책정지구수 및 면적

■ 책정수

- 1980년에 제도화되었지만, 실제로 책정된 것은 1982년부터이다.
- 제도가 만들어지고 나서 22년이 지난 지금 3,787개의 지구가 책정되었다. 그 중 205지구는 일반형 지구계획 이외의 타입이다.
- 연간책정수는 1987년까지는 100여개 지구 미만이었지만, 1988, 1991년도에는 100여개 지구를 넘어, 92년도 이후로는 200~300지구에 이르고 있다.

년도	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	99	00	01
책정수	15	29	44	70	80	90	102	133	177	193	321	203	298	334	363	260	242	254	325

- 47개소의 도도부현별로 보면, 책정지구수가 가장 많은 곳은 동경도(437지구)이다. 이어서 홋카이도(北海道) 292지구, 후쿠오카(福岡県) 250지구에 이르고 있다. 한편 가장 적은 곳은 와카야마현(和歌山県)과 사가현(佐賀県)(합쳐서 2지구)이다.

- 종류별 연간 책정지구수를 보면, 일반형 지구계획은 연간 약 163개소가 활용되고 있지만, 기타 유형의 지구계획은 그 정도로 활용되고 있지 않다. 연간 10개소 정도 책정되는 재개발지구계획 이외에는 대략 1지구 정도가 책정되고 있다.

	제도창설연도	지구수	창설시기부터 2001년까지 평균 연간책정수
지구계획	1980	3582	3585/22=162.8지구
주택지고도이용지구계획	1990	18	18/12=1.5지구
재개발지구계획	1988	140	140/14=10.0지구
방재가구정비지구계획	1997	5	5/5=1.0지구
연도지구계획	1980	31	31/22=1.4지구
집락지구계획	1987	11	11/15=0.7지구

■ 면 적

- 지구계획 등의 책정면적은 92,620ha(2002.3.31)이다.
- 2001년3월 31일 시점으로 지구계획의 책정면적(94,955ha)은 시가화구역면적의 약 6.6%, 도시계획구역면적의 약 1.0%를 점유하고 있다.

	면적	국토	도시계획구역	시가화구역
국토	37,787,300ha	100%	-	-
도시계획구역	9,869,465ha	26.1%	100%	-
시가화구역	1,438,142ha	3.8%	14.6%	100%
지구계획	94,956ha	0.3%	1.0%	6.6%

- 1지구 면적의 평균은 전체가 25.8ha, 일반형이 26.6ha으로, 지구면적의 평균이 가장 큰 유형은 집락지구계획, 가장 작은 유형은 주택지고도이용지구계획이다.

	지구수	면적합계 (ha)	1지구당 면적평균
지구계획 등의 합계	3,787	97,620	25.8ha
지구계획	3,582	95,126	26.6ha
주택지고도이용지구계획	18	182.7	10.2ha
재개발지구계획	140	2,243.9	16.0ha
방재가구정비지구계획	5	139.6	27.9ha
연도지구계획	31	518.3	16.7ha
집락지구계획	11	472.0	42.9ha

2. 지구계획의 활용유형 등

- 1990년도 말까지 책정된 693지구(다만, 당초의 데이터는 698지구였기 때문에 그 지구수를 채용하는 곳도 있다)를 분석하였다.
- 유형별로는 아래의 표와 같다.
- 토지이용구분으로는 주택지 계통이 71%로 압도적으로 다수를 차지하고 있다.
- 유형별로는 많은 쪽부터 「신주택지계획개발형」 40%, 「스프롤 주택지 整序型」 18%, 「상업거점형성형」 17% 순으로 이 세 종류가 전체의 75%를 점유하고 있다.

토지이용구분	유형	지구수	비율(%)
상업업무지 계열	상업거점형성형	122	17.5
	상점가개선형	15	2.1
	연도업무지정비형	5	0.7
주택지 계열	기성주택지정비형	17	2.4
	양호주택지보전형	73	10.5
	스프롤시가지정비형	126	18.1
	신주택지계획개발형	278	39.8
	리조트개발형	4	0.6
	공업지보전형	3	0.4
공업지 계열	공업지정비형	14	2.0
	공업계계획개발형	38	5.4
	위터프론트개발형	3	0.4

- 각 유형은 아래 표와 같이 정리할 수 있다.
- 사업에 관련해서 계획담보의 보조적 수단으로서 지구계획을 이용하는 경우가 약 60%를 차지하고, 지구계획을 주로 하여 시가지의 정비를 도모하는 경우는 전체의 4분의 1정도이다.

유형(698지구)		지구수	비율(%)
사업관련 계획개발형	상업거점형성형	122	445 63.8%
	신주택지계획개발형	278	
	리조트개발형	4	
	공업계계획개발형	38	
	위터프론트개발형	3	
대규모 사업에 의하지 않는 정비형	상점가개선형	15	177 25.4%
	연도업무지정비형	5	
	기성주택지정비형	17	
	스프롤시가지정비형	126	
	공업지정비형	14	
보전형	양호주택지보전형	73	76 10.9%
	공업지보전형	3	

- ・ 지구정비계획까지 책정된 668지구 중 계획항목으로 정하고 있는 내용을 보면 아래의 표와 같다. 평균 책정항목수는 5.1로, 12개의 항목 중 약 40%를 선정하고 있다.
- ・ 항목별로는 용도제한(82%), 벽면위치(74%), 부지면적(72%), 담·울타리(63%), 높이(50%)의 5개 항목이 50%를 넘고 있다.
- ・ 반대로 그다지 활용되고 있지 않는 항목은 건축면적(2%), 토지이용의 제한(58%)이다.

항 목	책정하고 있는 지구수
도로	277
공원, 녹지, 광장 등	194
용도의 제한	548
용적률의 최고 한도 또는 최저한도	145
건폐율의 최고 한도	1235
부지면적의 최저한도	478
건축면적의 최저한도	11
벽면위치제한	495
높이의 최고한도 또는 최저한도	337
형태 또는 의장의 제한	320
담·울타리 구조의 제한	424
토지이용의 제한	36

- ・ 유형별 평균항목수를 보면 6개를 넘고, 계획내용이 충실한 것은 「리조트개발형」(다만, 지구수는 4개임)뿐이다. 반대로 4항목 미만은 「상점가개선형」 「스프롤주택지정비형」 「공업지정비형」의 3개 유형으로 모두 기반시설이 미정비되어 있는 유형이다.
- ・ 우선 토지이용구분으로 용도제한을 정하고 있는 지구수가 많지만, 2번째는 상업·업무지계와공업계에서는 벽면위치, 주택지계에서는 부지면적을 정하고 있는 지구가 많다.
- ・ 또한 기반미정비유형으로는 도로를 정하고 있는 지구의 비율이 「스프롤주택지정비형」으로 93%, 「공업지정비형」으로 83%에 이르고 있다.

토지이용구분	유 형	제1위	제2위	제3위	제4위
상업업무지 계통	상업거점형성형	용 도	벽면위치	형태의장	5.2
	상점가개선행	용 도	벽면위치	형태의장	3.5
	연도업무지정비형	형태의장/담 · 울타리		부지면적	5.0
주택지 계통	기성주택지정비형	용 도	벽면위치	형태/담	4.7
	양호주택지보전형	용 도	부지면적	높이	5.4
	스프롤시가지정비형	도 로	부지면적	공원 등	3.4
	신주택지계획개발형	용 도	부지면적	벽면위치	5.9
	리조트개발형	벽면위치/담 · 울타리		건폐율/높이 /형태	6.8
공업지 계통	공업지보전형	용 도/ 담 · 울타리		부지/벽면	4.0
	공업지정비형	도 로/ 용 도		부지/벽면	3.3
	공업계획개발형	용 도	벽면위치	담 · 울타리	5.0

日本における地区計画の活用実態とその特徴

佐谷和江（計画技術研究所）

1. 地区計画等の策定地区数、面積

■策定数

- ・ 1980年に制度がつくられる。実際に策定されたのは、1982年から。
- ・ 制度がつくられてから22年間で3,787地区で策定される。このうち、205地区は一般型の地区計画以外のタイプ。
- ・ 年間策定数は1987年度までは100未満だったが、1988～1991年度は100を超え、92年度以降は200～300地区となっている。

年度	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
策定数	15	29	44	70	80	90	102	133	177	193	321	203	298	334	363	260	242	254	254	325

- ・ 47都道府県別にみると、策定地区数が最も多いのは東京都（437地区）。ついで北海道（292地区）、福岡県（250地区）となっている。一方、最も少ないのは和歌山県と佐賀県（ともに2地区）。
- ・ 種類別に年間の策定地区数をみると、一般型の地区計画では約163地区/年と活用されているが、他のタイプの地区計画はそれほど活用されていない。再開発地区計画の10地区/年以外は、年間1地区程度である。

	制度創設年度	地区数	創設から2001年までの年間策定数 平均
地区計画	1980	3,582	3582/22=162.8地区
住宅地高度利用地区計画	1990	18	18/12=1.5地区
再開発地区計画	1988	140	140/14=10.0地区
防災街区整備地区計画	1997	5	5/5=1.0地区
沿道地区計画	1980	31	31/22=1.4地区
集落地区計画	1987	11	11/15=0.7地区

■面積

- ・地区計画等の策定面積は97,620ha。(2002.3.31.)
- ・2001年3月31日時点では、地区計画の策定面積(94,955.6ha)は、市街化区域面積の約6.6%、都市計画区域面積の約1.0%を占めている。

	面積	対国土	対都市計画区域	対市街化区域
国土	37,787,300ha	100%	—	—
都市計画区域	9,869,465ha	26.1%	100%	—
市街化区域	1,438,142ha	3.8%	14.6%	100%
地区計画	94,956ha	0.3%	1.0%	6.6%

- ・1地区の面積の平均は、全体では、25.8ha、一般型が26.6ha。地区面積の平均が最も大きいのは集落地地区計画、最も小さいのは住宅地高度利用地区計画である。

	地区数	面積合計 (ha)	1地区当たりの面積平均
地区計画等の合計	3,787	97,620	25.8ha
地区計画	3,582	95,126	26.6ha
住宅地高度利用地区計画	18	182.7	10.2ha
再開発地区計画	140	2,243.9	16.0ha
防災街区整備地区計画	5	139.6	27.9ha
沿道地区計画	31	518.3	16.7ha
集落地地区計画	11	472.0	42.9ha

2. 地区計画の活用タイプ等

- ・1990年度末までに策定された693地区（ただし、当初のデータベースは698地区であったため、その地区数を採用しているものもある）を分析した。
- ・タイプ別では以下の表のようになっている。
- ・土地利用区分では、住宅地系が71%と圧倒的多数を占める。
- ・タイプ別では、多い方から「新住宅地計画開発型」40%、「スプロール住宅地整序型」18%、「商業拠点形成型」17%の順で、この三種で全体の75%を占めている。

土地利用区分	タイプ（698地区）	地区数	割合%
商業業務地系	商業拠点形成型	122	17.5
	商店街改善型	15	2.1
	沿道業務地整序型	5	0.7
住宅地系	既成住宅地整備型	17	2.4
	良好住宅地保全型	73	10.5
	スプロール市街地整序型	126	18.1
	新住宅地計画開発型	278	39.8
	リゾート開発型	4	0.6
工業地系	工業地保全型	3	0.4
	工業地整序型	14	2.0
	工業系計画開発型	38	5.4
その他	ウォーターフロント開発型	3	0.4

- ・ 各タイプは以下の表のようにくることができる。
- ・ 事業に関連して計画担保の補助的手段として地区計画を用いているものが約 6 割を占め、地区計画をメインとして市街地の整序を図っているものは全体の 4 分の 1 程度である。
- ・ 地区整備計画まで策定した668地区のうち、計画項目として定めている内容を見ると以下の表のようになっている。平均策定項目数は5.1で、項目数12のうち、約4割を選定している。
- ・ 項目別では、用途制限（82％）、壁面の位置（74％）、敷地面積（72％）、垣・柵（63％）、高さ（50％）の 5 項目が 5 割を超えている。
- ・ 逆にあまり活用されていないのは建築面積（2％）、土地利用の制限（5％）である

項目	策定している地区数
道路	277
公園、緑地、広場など	194
用途の制限	548
容積率の最高限度または最低限度	145
建ぺい率の最高限度	125
敷地面積の最低限度	478
建築面積の最低限度	11
壁面の位置の制限	495
高さの最高限度または最低限度	337
形態または意匠の制限	320
垣・柵の構造の制限	424
土地利用の制限	36

タイプ (698地区)		地区数	合計
事業関連の計画開発型	商業拠点形成型	122	445 63.8%
	新住宅地計画開発型	278	
	リゾート開発型	4	
	工業系計画開発型	38	
	ウォーターフロント開発型	3	
大きな事業によらない 整序型	商店街改善型	15	177 25.4%
	沿道業務地整序型	5	
	風成住宅地整備型	17	
	スプロール市街地整序型	126	
	工業地整序型	14	
保全型	良好住宅地保全型	73	76 10.9%
	工業地保全型	3	

- ・タイプ別の平均項目数を見ると、6を超え、計画内容が充実しているのは「リゾート開発型」（ただし地区数は4）のみである。逆に4項目未満は「商店街改善型」「スプロール住宅市街地整序型」「工業地整序型」の3タイプで、いずれも基盤未整備のタイプである。
- ・いずれの土地利用区分でも用途制限を決めている地区数が多いが、2番目は、商業・業務地系と工業系では壁面の位置、住宅地系では敷地面積を決めている地区が多い。

また、基盤未整備のタイプでは、道路を決めている地区の割合が「スプロール住宅地整序型」で93%、「工業地整序型」で83%となっている。

土地利用区分	タイプ	第1位	第2位	第3位	平均項目数
商業業務地系	商業拠点形成型	用途	壁面位置	形態意匠	5.2
	商店街改善型	用途	壁面位置	形態意匠	3.5
	沿道業務地整序型	形態意匠/垣・柵		敷地面積	5.0
住宅地系	既成住宅地整備型	用途	壁面位置	形態/垣	4.7
	良好住宅地保全型	用途	敷地面積	高さ	5.4
	スプロール市街地整序型	道路	敷地面積	公園等	3.4
	新住宅地計画開発型	用途	敷地面積	壁面位置	5.9
	リゾート開発型	壁面位置/垣・柵		建ぺい/高さ/形態	6.8
工業地系	工業地保全型	用途/垣・柵		敷地/壁面	4.0
	工業地整序型	道路/用途		敷地/壁面	3.3
	工業系計画開発型	用途	壁面位置	垣・柵	5.0

제2부 지구단위계획의 사례검토와 운영효과

발 표4 서울시 지구단위계획 재정비 지침 및 사례연구(이정영)

발 표5 동경도 재개발 등 촉진구(促進區)를 정하는 지구계획 등의
구체적 사례와 운용 (西正史)

발 표6 세타가야구 지구계획 운영사례: 주민참여(齊藤建次)

서울시 지구단위계획 재정비 지침 및 사례지구

이 정 형
Lee, Jung Hyung

"University of Joongang "

E-mail : jhlee@cau.ac.kr

1. 지구단위계획 여건 변화 및 과제

(1) 지구단위계획의 여건 변화

가. 사회여건 및 계획체계의 변화

- 현재 우리사회는 IMF 이후 사회전반에 걸쳐 국제기준(Global Standard)에 대한 인식이 확산되었으며, 양적인 팽창보다는 안정적 성장으로 개발의 패러다임이 전환되어졌다. 이러한 급속한 성장과 개발의 패러다임이 안정된 성장과 지속가능한 개발로 전환과 더불어 계획여건 변화의 핵심적 요소는 지방화·분권화라고 할 수 있다.
- 한편, 최근 환경에 대한 관심과 지구환경의 위기로 인한 환경의 보전, 지속가능한 개발, 계획적 개발에 대한 강력한 요구가 등장하게 되었는데 이 또한 새로운 사회여건의 변화라고 할 수 있다.
- 사회여건 변화와 더불어 국토이용 및 계획체계의 변화가 수반되는데 국토의 계획적 개발을 유도하고자 제4차 국토계획에서는 「선계획-후개발」체계를 확립하는 것을 제시하고 있다.

나. 관련 법·제도의 변화

- 이러한 관련 법·제도 변화의 주요 특징은 국토이용법을 중심으로 살펴보면, 첫째, 도시계획 수립기준이다. 즉, 국토계획 틀 속에 도시계획을 포함하고, 모든 시·군이 관할 행정구역 전역에 대하여 도시계획(군(郡)계획)을 수립하여 국토종합계획-도종합계획-도시계획(도시기본계획+도시관리계획)으로 일원화하고 있다.
- 둘째, 도시계획시설의 설치에 관한 것으로 종전의 국토이용관리법에 의한 공공시설(교량 등 61개)과 도시계획법에 의한 도시기반시설(도로 등 52개)을 기반시설로 통합(53개)하고 도시계획으로 결정되어야 설치 가능한 기반시설의 종류를 차등화하고 있다.
- 개발밀도와 관련된 건폐율·용적률에 관한 사항으로 도시계획법과 건축법에 규정되어 있던 건폐율·용적률 규정을 국토이용법으로 일원화하고 용적률을 차등화 적용방안을 제시하고 있다.
- 용도지역별 건축 및 시설 제한에 관한 사항으로, 도시지역, 비도시지역의 구분 없이 용도지역별 건축 및 시설을 제한하여 종전 도시계획법과 국토이용관리법에서 각각 건축제한을 하던 것을 국토이용법에서 통합한다.

다. 지구단위계획 관련 법제도의 변화

- 국토이용체계 개편에 따라 지구단위계획과 관련하여 비도시지역을 개발하고자 하는 경우 『선계획-후개발』원칙에 따라 상세한 계획을 수립하고 개발할 수 있는 새로운 계획기법으로서 제2종지구단위계획의 도입이다.
- 둘째, 종전 기성시가지에서 문제가 되었던 도시공공재로서의 기반시설확보와 관련하여 기반시설연동제의 도입일 것이다. 이러한 기반시설연동제는 개발밀도관리구역 제도와 기반시설부담구역 제도로 세분화된다.
- 셋째, 개발행위허가제의 도입으로서, 용도지역의 지정목적에 감안하여 개발행위의 종류와 허가규모를 차등화하고 시장·군수의 자의적인 개발행위허가제 운영을 방지할 수 있도록 허가기준을 최대한 구체적으로 제시하고 있다.
- 네 번째로는 계획의 운영과 관련된 사항으로, 종전 도시계획법에 의한 도시계획위원회와 국토이용관리법에 의한 국토이용계획심의회를 도시계획위원회로 통합·운영하고 중앙

및 지자체별로 중앙 및 시·도와 시·군·구의 기초자치체로 차등화하여 설치할 수 있도록 하고 있다.

(2) 지구단위계획 재정비의 과제

가. 여건변화에 대한 효과적 대응

■ 법규 변화에 효과적 대응

- 1970년대 도시설계제도가 시작된 이래 국토계획법 및 건축법 등 관련법규는 여러 차례의 수정변경의 과정을 거쳤으며, 그간 지구단위계획의 근간이 되는 용적률, 건폐율, 높이 등의 계획요소에 대한 법규상의 기준이 대폭 수정되었고 지역지구제에서는 미관지구의 체계가 변경되었으며 경관지구가 신설되었다.

■ 새로운 제도의 적극적 활용

- 근래 제정된 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에서는 도시의 계획과 관리에 관련된 여러 가지 새로운 제도를 도입하고 있다. 지구단위계획 재정비에 있어서는 법규변화에 따른 규제기준의 조정과 함께 이러한 새로운 제도를 효과적으로 활용할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

나. 계획의 실효성 증진

■ 공공부문 계획의 실효성 향상

- 지구단위계획 재정비에서는 계획의 실효성을 높일 수 있는 방안 마련이 절실히 요구된다. 특히, 공공부문 계획의 실현성을 높이는 것은 지구단위계획 전체 내용의 실효성을 높이는 방안의 바탕이 되는 중요한 과제이다.

■ 민간규제의 실효성 검토

- 종전 지구단위계획에 대한 비판 중 하나는 과도한 계획 수립 및 규제적 성격에 대한 것이다. 지구단위계획 재정비에서는 중복 적용되거나 상호 모순되는 계획요소들을 면밀히 검토하여 효율적으로 도시를 관리할 수 있는 계획요소를 선별하고, 이에 대해 보다 충실한 계획을 수립하는 것이 요구되고 있다.

다. 계획의 합리성 향상

■ 합리적 개발밀도 기준의 설정

- 지구단위계획에 대하여 일반 시민이 가장 민감하게 반응하는 내용은 용적률 등 개발밀도 규제에 관련된 것이다. 근래 상세계획에서 적용된 기준·허용·상한용적률의 체계는 구체적인 근거에 의해 설정된 것이 아니라 용도지역 상향조정에 따른 갑작스러운 과밀개발을 제어하기 위한 임시적인 기준의 성격이 강하여서 지구단위계획 재정비에 그대로 적용하기에는 한계가 있다.

■ 인센티브의 합리적 운용

- 인센티브는 지구단위계획의 목표를 달성함에 있어서 중요한 수단이다. 그러나 종전 지구단위계획에서는 인센티브가 때로는 무분별하게 남용되기도 하고 때로는 실질적 효과가 없는 명목상의 인센티브가 부여되기도 하였다. 특히 용도지역 상향조정과 함께 시행된 상세계획에서는 용적률 인센티브가 기준용적률과 법정용적률의 격차를 보상하는 수단으로 남발된 면이 없지 않다.

라. 운영 및 관리의 합리화 증진

■ 주민참여의 내실화

- 지구단위계획 재정비에 있어서는 주민참여가 계획의 합법성 확보를 위한 요식절차에서 벗어나 이해관계의 조정을 위한 수단이 될 수 있도록 실질적인 기능을 부여할 필요가 있다. 즉 계획 초기부터 계획의 확정 단계에 이르는 전 과정에 주민참여 유도를 위한 단계별 참여 방법을 생각해보아야 할 것이다.

■ 심의운영체계의 정비

- 지구단위계획의 수립과 운영의 과정에서의 심의운영체계는 지구단위계획의 질적 수준을 높이고 예상되는 문제를 사전에 보완하며, 계획결정 후 그 내용을 개별 건축심의 및 허가 절차에 적용하고, 변화된 여건에 맞추어 계획의 내용을 융통성 있게 적용하는 등의 중요한 역할을 담당한다.

2. 지구단위계획 재정비 방안의 구성 및 특징

(1) 지구단위계획 재정비 방안의 구성

- 지구단위계획 재정비 방안은 크게 2가지로 구분하여 첫째, 계획요소별 수립 기준과 계획의 조정 원칙 등이 중심이 되는 지구단위계획 재정비 계획지침과 지구단위계획의 수립과 관련하여 제반 사항을 다루는 지구단위계획 재정비 운영지침으로 구성된다.
- 지구단위계획 재정비 계획 지침은 관련법규와 지침 및 지정 지구단위계획의 내용을 참조하여 다음의 11개 항목으로 나누어 작성하였다. 세부 항목은 구역결정 계획, 용도지역지구계획, 도시기반시설 계획, 획지 계획, 개발밀도 계획, 건축물 용도 계획, 건축물 배치 계획, 차량동선 및 주차 계획, 경관 및 환경친화요소 계획, 특별계획구역 계획, 인센티브 및 페널티 계획으로 이루어져 있다.
- 지구단위계획 재정비 운영 지침은 지구단위계획 심의운영체계에 관한 사항, 주민참여확대방안에 관한 사항, 지구단위계획 입찰 및 용역 발주에 관한 사항, 지구단위계획 도서작성 기준에 관한 사항으로 구성되어있다.
- 재정비 계획 지침의 각 항목별 주요 내용은 다음 표와 같다.

구 분		주 요 내 용	비 고
지구 단위 계획 재정비 계획 지침에 관한 사항	구역 결정	· 지구단위계획의 유형 구분 및 유형별 주요 계획사항 · 지구단위계획 구역설정, 구역통합, 구역변경 기준 사항	-
	용도지역지구 계획	· 용도지역계획 : 용도지역 변경, 선용도지역변경 구역 · 용도지구계획 : 기지정 용도지구내 관리, 신규용도지구의 지정 및 관리	-
	도시기반시설 계획	· 도시기반시설 확보 방안 : 기반시설부담제도, 개발밀도관리제도 · 공공부문계획 : 공공부문 시행지침, 공공사업을 위한 시행지침	변경심의
	획지 계획	· 획지계획 : 최대획지, 최소획지, 필지의 분할 및 교환 · 공동개발/합백(맞백)건축 : 공동개발 지정(권장), 합백건축 지정(권장) 등	변경심의
	개발밀도 계획	· 건폐율 : 계획건폐율, 시조래건폐율, 상한건폐율 · 용적률 : 계획용적률, 허용용적률, 상한용적률 · 건축물의 높이 : 최고높이, 최저높이, 권장높이, 가로구역별최고높이 등	변경심의
	건축물 용도 계획	· 용도규제의 기준 설정 : 불어용도, 지정용도, 권장용도 등 · 지구 유형별 용도계획 : 가로성적, 용도정비, 특정시설보호, 도시기능활성화	변경심의
	건축물 배치 계획	· 대지내 공지 : 공개공지, 공개공간, 전면공지, 쉼지형 공지 등 · 대지내 도로 : (실내)공공보행도로, 입체공공보행도로, 보자운행도로 등 · 건축선 및 벽면선 : 건축 지장선 및 안계선, 벽면 지장선 및 안계선 등	변경심의
	차량동선 및 주차 계획	· 차량에 관한 사항 : 차량출입금지구간, 제한적차량출입금지구간 등 · 주차에 관한 사항 : 공동주차장, 공공동주차장, 공동주차장 등	변경심의
	경관 및 환경친화요소 계획	· 건축물 인관 계획 : 건축물 형태, 건축물 입면 제어 · 환경친화요소 계획 : 옥상녹화, 자연지반보존, 투수성바닥처리, 등	변경심의
	특별계획구역 계획	· 특별계획구역 운용 방안 : 지침작성기준 및 적용기준 · 계획적개발구역 운용 방안 : 지침작성기준 및 적용기준	변경심의
	인센티브 및 페널티 계획	· 지구단위계획의 목적에 따른 인센티브 적용 기준 · 인센티브 : 용적률 완화, 건폐율 완화, 건축물의 높이 완화, 주차장기준 완화 · 페널티 : 용적률	변경심의
지구 단위 계획 재정비 운영에 관한 사항	재정비 대상구역 선정	· 재정비 대상 구역 선정 및 변경 기준 · 재정비 대상 계획 수립 범위 기준	-
	연자별 재정비 계획	· 재정비 집행계획 · 재정비 용역 발주 및 입찰 기준	-
	심의운영체계	· 심의운영체계 기준 : 지구단위계획 결정절차, 심의절차 기준 · 기존 건축물의 지침 적용 방안	-
	주민참여확대 방안	· 구역여건에 부합하는 주민참여방안 · 계획수립 단계별 적용 방안	-
	도서작성기준	· 지구단위계획 결정도서 종류 및 내용 · 지구단위계획 관련 도서작성 기준 및 도서표현 방법	-

3. 지구단위계획 재정비 방안의 주요 내용

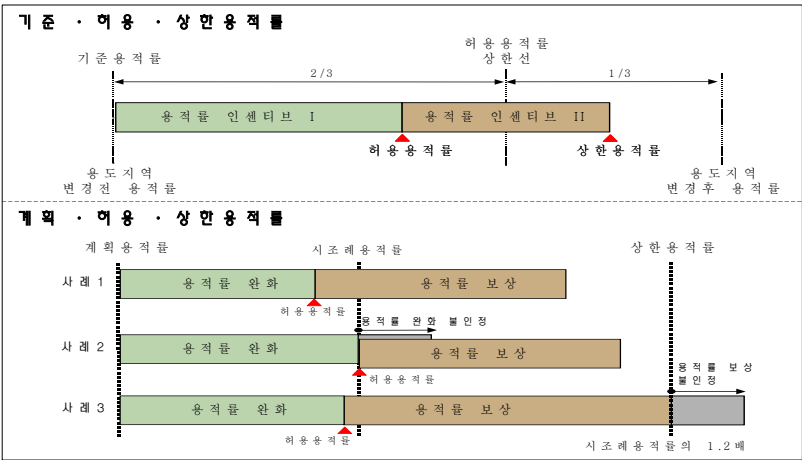
1) 재정비 계획 지침의 주요 내용

(1) 용적률 관리체계의 정비

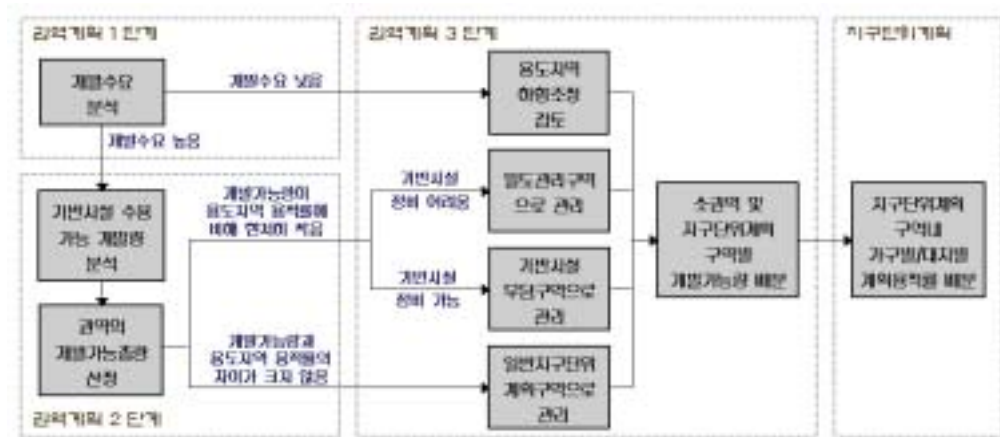
- 개발밀도 계획에 있어서 근간이 되는 용적률 관리의 기본방향은 용적률 기준을 공간수요 분석과 기반시설의 수용량 분석을 통해 설정하도록 한다는 것이다. 이러한 기본방향에 따라 종전 지구단위계획의 용적률 체계인 기준·허용·상한용적률 체계를 **계획·허용·상한용적률 체계로 변경하는 것을 제안**하였다.
- 현행 기준·허용·상한용적률 체계는 지구단위계획 재정비에 적용하기에는 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 지정 지구단위계획 결정시 용도지역이 상향조정된 구역에서 상당기간이 경과된 재정비 시점에 동일한 기준을 적용하는 것은 문제가 있으며, 둘째, 상향조정된 용도지역별 법정 용적률을 기준용적률로 적용하는 것도 문제가 되는데, 이는 기반시설 용량을 초과하는 과밀개발의 문제가 생길 수 있고, 용적률 인센티브를 활용할 수 있는 여지가 없어지게 되기 때문이다. 셋째, 기준적용의 평형성에도 문제가 있는데, 이는 상한용적률이 허용용적률을 기준으로 산정되기 때문에 인접한 두 획지가 규제내용에 따라 허용용적률이 다르게 산정 될 경우 두 획지가 같은 면적의 공공용지를 기부채납 하더라도 받을 수 있는 용적률 인센티브는 차이가 생기게 되는 것이다.
- 본 연구에서 제안한 계획·허용·상한용적률 체계에서는 계획용적률만 지구단위계획에서 결정되고 시 조례용적률과 상한용적률은 상위법에 의해 결정되며 각 기준의 정의는 [표 1]과 같다.

기존·허용·상한 용적률	⇒	계획·허용·상한 용적률
<ul style="list-style-type: none"> - 기준용적률 : 입지적 여건을 고려하여 블록별, 필지별로 지구단위계획에서 별도로 정한 용적률로 용도지역 상향조정시에는 변경전, 하향조정시에는 변경후 용도지역에 대한 법정(조례56조)용적률 이하로 설정. - 허용용적률 : 상세계획 준수시 인센티브 용적률과 기준용적률을 합산한 용적률의 범위안에서 별도로 정한 용적률. 용도지역 상향조정시에는 기존 용도지역의 법정용적률에 변경된 용도지역의 법정용적률과의 차이의 2/3를 합한 수치 이하로, 하향조정시에는 변경후 용도지역에 대한 법정용적률 이하로 설정. - 상한용적률 : 공공시설 용지를 기부채납하거나 또는 이를 설치·조성하여 기부채납하는 경우에 추가로 부여되는 용적률을 기준용적률 또는 허용용적률과 합산한 용적률의 범위 안에서 별도로 정한 용적률(허용용적률 $\times [(1+0.3\alpha)/(1+\alpha)]$ 이내로 설정) 		<ul style="list-style-type: none"> - 계획용적률 : 지구단위계획구역의 개발이 영향을 미치는 권역의 개발수요 및 기반시설 여건과 구역내 가구 및 획지별 전면도로의 폭, 경관 등 입지여건을 고려하여 지구단위계획에서 가구별, 획지별로 별도로 정한 용적률 기준 - 허용용적률 : 계획용적률에 용적률 완화에 의한 완화량을 합산한 용적률을 말한다. - 상한용적률 : 계획용적률 및 용적률보상(건축주가 대지면적의 일부를 공원·광장·도로 등 공공시설의 용지를 기부채납하거나 또는 설치·조성하여 기부채납하는 경우와 공동개발, 압력건축, 동시건축, 공개공지 추가제공의 경우 부여되는 용적률 인센티브)과 용적률 완화(기타 지구단위계획 지침준수로 얻게되는 용적률 인센티브)를 합산한 총용적률이 넘을 수 없는 상한선(시조례용적률의 1.2배 이내로 규정)

- 한편 이러한 용적률 관리체계에서 **용적률 인센티브**는 용적률보상과 용적률완화의 두 가지로 구분된다. 첫째, **용적률 보상**은 공동개발, 합벽건축, 동시건축, 공개공지 추가 확보, 공공시설(용지)제공의 경우 시조례 용적률을 기준으로 부여되는 용적률 인센티브이며, 계획용적률, 용적률 완화 및 용적률 보상의 합은 상한용적률을 초과할 수 없다. 둘째, **용적률 완화**는 용적률 보상 대상에 해당되지 않는 기타의 지구단위계획 지침을 준수할 경우 계획용적률을 기준으로 부여되는 용적률 인센티브이며, 계획용적률과 용적률 완화의 합은 시조례 용적률을 초과할 수 없다.
- **계획용적률**은 대상지역의 도시공간구조상의 위계에 따른 개발수요와 기반시설정비수준에 따른 개발가능량의 분석을 통해 설정된다. 이러한 분석을 대상구역의 개발이 영향을 미치는 권역이 분석의 대상이 된다. 권역계획에서 개발가능 총량이 산정되면 개발수요와 개발가능량 및 현재 대상권역에 지정된 용도지역에서 법상 허용되는 용적률을 비교 검토하여 권역관리의 기본방향을 설정한다. 산정된 개발가능 총량은 권역내 소권역으로 배분되는데, 이러한 과정에서 각 지구단위계획구역의 개발가능량도 배분된다. 지구단위계획에서는 배분된 개발량을 다시 가구별, 필지별로 배분하여 계획용적률을 설정하는데, 이러한 배분에 있어서는 가구 및 획지별 용도지역지구, 접도 조건 및 기타 입지조건을 고려하여 실제 건축가능규모가 배분의 근거로 활용될 수 있다.



[그림 1] 용적률 기준 적용의 비교



[그림 2] 계획용적률의 산정 과정

(2) 인센티브 운영체계의 정비

- 인센티브 계획에 있어서는 인센티브의 남발을 지양하고, 공공기여도와 지침 준수의 난이도 등을 감안하여 필요성이 인정되는 계획요소만을 대상으로 실효성 있는 인센티브를 부여하는 것이 필요하다.
- 우선 지구단위계획에서 강제지침으로 구분되는 규제적 계획요소에 대해서는 인센티브를 부여하지 않는 것을 원칙으로 한다. 다만, 법상 인센티브를 부여하도록 규정되어 있는 공동개발, 대지내 공지 및 대지내 통로의 제공 등에 대해서는 강제지침일 경우에도 인센티브를 부여한다.
- 종전 지구단위계획에서는 계획구역에 따라 동일한 계획요소에 대해 서로 다른 방법으로 인센티브를 부여하는 경우가 많았는데, 계획요소별로 그 특성을 분석하여 인센티브 부여의 적합성을 평가하고 인센티브 산정방식에 대한 일관성 있는 원칙을 수립하였다.

가. 인센티브 및 페널티의 종류

- 용적률 인센티브는 크게 2가지로 구분되는데 첫째, 용적률 완화는 지구단위계획에서 정한 인센티브 항목 가운데 용적률 보상 대상에 해당되지 않는 항목에 대한 지침의 준수에 따라 계획용적률을 기준으로 용적률 인센티브를 부여하는 것을 말하며, 계획용적률과 용적률 완화의 합은 시 조례용적률을 초과할 수 없다.

- 둘째, 용적률 보상은 공동개발, 합벽건축, 동시건축, 공개공지 추가확보, 공공시설용지제공의 경우 시조례 제56조제1항의 용적률을 기준으로 용적률 인센티브를 부여하는 것을 말하며, 계획용적률, 용적률 완화 및 용적률 보상의 합은 상한용적률을 초과할 수 없다.
- 건폐율 인센티브는 기존 한옥지역, 역사성 있는 상가거리, 노후기성시가지 등 대지의 위치적 특성에 부합하는 지상부 토지의 합리적 이용을 도모하기 위해 지구단위계획에서 정한 일정 기준을 준수할 때 건폐율 완화를 부여한다. 또한, 건폐율 규제와 공공기여도를 감안하여 필요한 경우 용도지역 층수제한의 완화, 가로구역별 최고높이 설정 등 건축물 최고 높이를 완화하도록 하고 있다.
- 기타 인센티브사항으로 공공조경 및 대지내 조경의 완화 경우 공공조경의 설치 및 기타 지구단위계획에서 정한 일정기준을 만족하는 경우에 대지내 조경 규정의 식수기준 완화 방안이 있다.
- 최근에 개정된 국토이용법에 의거 주차장 규정을 완화하여 한옥마을 보존, 차 없는 거리 조성(보행자전용도로 지정, 차량출입금지 등)을 위해서는 주차장 설치기준을 완화할 수 있으며, 주차장 관련 법령이 정하는 바에 따라 주차장설치에 대한 비용부담금 납부 감면 등의 요소와 주차상한제 등의 적용구역의 확대 지정을 인센티브로 활용할 수 있는 기반을 조성하였다.
- 이러한 hardware적인 인센티브와 함께, software적인 성격의 인센티브로 세제감면, 보조금제 등을 제안하고 있는데, 특화거리조성 및 보행가로조성 등을 위해 민간과 공공사업을 연계할 필요가 있을 경우 세제 지원 방안을 모색하고 특정 건축물의 보전 또는 공공시설 확보 시에는 보조금 지원 방안을 제시하고 있다.
- 지구단위계획의 실효성을 증진하기 위한 인센티브 방안과 함께, 용적률의 완화 및 보상이 있는 경우에 한하여 공공성 및 지구단위계획 목표 달성에 있어서의 중요도에 따라 지구단위계획요소 가운데 공동개발 지정 및 권장의 변경, 합벽(맞벽)건축 지정 및 권장의 변경, 최대획지규모 초과에 대해서는 용적률 페널티를 부과하여 지구단위계획의 합리성을 보장하고, 계획의 실효성을 증진한다.

나. 인센티브/페널티 운용방안

- 토지소유자가 최종적으로 받을 수 있는 용적률은 계획용적률과 용적률완화 및 용적률보상을 먼저 계산한 후 그 합에서 용적률 페널티를 감하는 방식으로 산정한다.
- 최종용적률 산정방식은 다음과 같다. 즉, 1단계에는 계획용적률에 용적률완화를 합하여 그 합이 시조례용적률을 초과할 때에는 시조례용적률을 적용한다. 다음으로 1단계에서 얻어진 용적률에 용적률 보상을 합하여 그 합이 상한용적률을 초과할 때에는 상한용적률을 적용한다. 세 번째 단계에서는 2단계에서 얻어진 용적률에서 용적률 페널티를 감하면 토지소유자가 최종적으로 받을 수 있는 용적률이 된다.

[표 5] 용적률 인센티브 및 페널티 산정과정

구 분	적용 항목 및 산정식	적 용 유 형		
		인센티브/페널티 항목이 없을때	용적률완화 / 페널티 항목 적용	용적률보상 적용
계획용적률(A)	-	계획용적률	계획용적률	계획용적률
용적률완화(B)	적용항목 : ·필지 교환 ·맞벌건축 ·대지내 공지 및 통로 ·건축물용도 ·자연지반 보존 ·중수도 및 우수재활용 ·육상녹화 산정식 용적률완화(X): 계획용적률 $\times \alpha_n$	-	계획용적률 + Σ 용적률완화 \leq 계획용적률 의 1.3배 또는 시조례용적률	계획용적률 + Σ 용적률완화 \leq 계획용적률의 1.3배 또는 시조례용적률
용적률보상(C)	적용항목 : ·공동개발 ·합벌건축 ·동시건축 ·공개공지추가확보 ·공공시설용지제공시 산정식 용적률보상(Y): 시조례용적률 $\times \alpha_m$	-	-	계획용적률 + Σ 용적률완화 + Σ 용적률보상 \leq 상한용적률
용적률 페널티(D)	적용항목 : ·공동개발 해제(지정) 또는 미준수(권장) ·합벌(맞벌)건축 해제(지정) 또는 미준수(권장) ·최대획지 규모초과시산정식 용적률페널티(Z): 계획용적률 or 시조례용적률 $\times (\beta)$	-	계획용적률 + Σ 용적률완화 - Σ 용적률페널티	계획용적률 + Σ 용적률완화 + Σ 용적률보상 - Σ 용적률페널티
최대개발가능용적률(E)		계획용적률(A)	계획용적률 + 용적률완화 - 용적률페널티	계획용적률 + 용적률완화 + 용적률보상 - 용적률페널티

(3) 페널티 제도의 도입

- 지구단위계획 재정비 지침의 또 다른 주요 내용은 페널티 제도의 도입이다. 페널티는 지구단위계획의 지침을 준수하지 않을 경우 부과되는 벌칙으로, 지침을 준수할 경우 주어

지는 인센티브의 반대 개념이다.

- 페널티제도는 이러한 규제 강도의 문제를 해결하는 중요한 수단이 될 수 있다. 페널티 제도는 지침준수와 미준수의 경우에 토지소유주가 얻을 수 있는 개발가능량의 차이를 크게 함으로써 지구단위계획의 지침준수를 보다 효과적으로 유도할 수 있다.
- 아직 우리나라의 지구단위계획에서는 페널티 제도를 활용해본 경험이 없으므로 도입의 초기단계에서는 소수의 중요 계획요소를 중심으로 시범적으로 적용해본 다음 그 효과를 검증하여 점진적으로 적용을 확대하는 방안이 바람직하다.

[표 4] 인센티브 및 페널티 적용 기준

항목	내 용		인센티브 및 페널티 적용사항						인센티브 / 페널티 적용 기준
			용적률 증가 ¹⁾	용적률 보상 ²⁾	높이 완화	건폐율 완화	용적률 제한	기타	
획지 사항	공동 개발	지정		◎			◎		• 용적률보상: 시조례용적률 $\times \alpha_1$ ※ 공동개발 필지수에 따라 α_1 을 자동 설정
		권장		◎			◎		• 용적률 페널티: 시조례용적률 $\times (\beta_1)$ ※ 공동개발 변경 및 미준수시 적용
		선택적		△			△		
	암벽 건축	지정	◎						• 용적률완화: 계획용적률 $\times \alpha_2$ • 용적률 페널티: 계획용적률 $\times (\beta_2)$ ※ 암벽건축 변경 및 미준수시 적용
		권장	◎						
	암벽 건축	지정		◎			◎		• 용적률보상: 시조례용적률 $\times \alpha_2$ • 용적률 페널티: 시조례용적률 $\times (\beta_2)$ ※ 암벽건축 변경 및 미준수시 적용
		권장		◎			◎		
	동시건축			◎					• 용적률보상: 시조례용적률 $\times \alpha_2$ • 용적률 페널티: 시조례용적률 $\times (\beta_2)$ ※ 암벽건축 변경 및 미준수시 적용
	획지 계획	필지교환	◎						• 계획용적률 $\times \alpha_3$
		최대획지 규모					◎		• 최대획지구분 이상의 획지에 대해 용적률 페널티 적용: 계획용적률 $\times (-\beta_3) \times (\text{조각규모} \div \text{최대획지구분})$
건축물 용도	관광 용도	전용관광	◎						• 계획용적률 $\times \alpha_4 \times (\text{관광용도면적} \div \text{주지장 재외 건축면적})$ ※ 전용 관광용도는 최소 15~25% 이상, 특정용 관광 용도는 최소 30~50% 이상일 때 인정
		특정관광	◎						• 계획용적률 $\times \alpha_5 \times (\text{지정용도면적} \div \text{주지장 재외 건축면적})$
대지내 공지	지정용도		◎						• 계획용적률 $\times \alpha_6 \times (\text{지정용도면적} \div \text{주지장 재외 건축면적})$
	공개공지			◎					• 시조례용적률 $\times [1 + \alpha_6 \times (\text{재공면적} - \text{설지의 무면적}, \text{의무대상이 아닌 경우 대지면적의 5\%}) \div \text{대지면적}]$
	전면공지		◎						• 계획용적률 $\times \alpha_7 \times (\text{재공면적} / \text{대지면적})$; 상부가 덮인 공개공지, 전면공지, 공공용지는 $1/2 \alpha_7$ 를 적용
대지내 통로	공공 보행 통로	지상형	◎						• 계획용적률 $\times \alpha_8 \times (\text{조성면적} / \text{대지면적})$ ※ 지하공공보행통로의 경우에는 지하철, 지하광장, 지하보도와 연계조성시만 부여
		입체형 (공중, 지하)	◎						
	보자운행통로		◎						
건축물 높이	최고높이(층수)					△			• 높이제한으로 인하여 계획용적률 달성이 어려운 경우에 한함 • 시조례건폐율의 1.2배 이내
건축물 형태 및 외관	아간경관조명							◎	• 세제지원 검토
	건폐율 제한시				△				• 건물용적률제한으로 인하여 계획용적률 달성이 어려운 경우에 한함 • 높이제한기준 $\times h_1 \times \{ (\text{시조례건폐율} - \text{계획건폐율}) / \text{시조례건폐율} \}$ ※ h_1 은 전면 도로 폭, 용도지역에 따라 자동적용
	통합건관 등 설치							◎	• 세제지원 검토
환경 친화적 건축물	중수도 및 우수재활용		◎						• 구체적 지침과 기준이 있는 경우에 한함
	자연지반보존		◎						• 계획용적률 $\times \alpha_9 \times (\text{자연지반보존면적} / \text{대지면적})$
	기준수목보존		△						• 구체적 보존지침과 기준이 있는 경우에 한함
	옥상녹화		◎						• 계획용적률 $\times \alpha_{10} \times \{ (\text{옥상녹화면적} - \text{계단암, 설비면적}, \text{대지내조경 원화면적}) / \text{대지면적} \}$
기타 사항	대지의 일부를 공공시설용지로 기부채납한 경우			◎	◎	◎			• 시조례용적률 $\times \alpha_{11}$ (기부채납면적/재공우대지면적) 또는 • 시조례건폐율 $\times \alpha_{12} \times (\text{기부채납면적} / \text{재공전대지면적})$ 또는 • $\{ \text{최고높이} \times h_2 \text{ 또는 가로구역별최고높이} \times h_3 \} \times (\text{기부채납면적} / \text{재공전대지면적})$
	기타 당해 구역의 정비 등을 위해 정하는 항목 ³⁾								• 지역 특성에 따라 당해 도시계획위원회가 인정하는 항목

주) 1) 용적률완화: 시조례용적률 한도 내에서의 계획용적률 완화를 말한다.

2) 용적률보상: 시조례용적률 완화: 상한용적률 한도 내에서의 시조례용적률 완화를 말한다.

3) 당해 구역에서 별도의 인센티브 항목을 설정할 경우에는 반드시 이에 대한 기준을 수립하여야 한다.

2) 재정비 운영 지침의 주요 내용

(1) 심의운영체계의 정비

- 지구단위계획구역 지정 및 계획수립을 위한 종전의 심의절차는 그대로 유지하되 단계별로 나타나는 세부절차를 생략함으로써 심의절차 이행 시 소요되는 기간을 단축하고 종전의 관련 부서 협의 절차 중 일부절차를 간소화하여 의견 수렴시 소요되는 기간과 행정인력의 낭비를 방지한다.
- 또한, 관련심의위원회의 통합심의(가칭 ‘공동위원회’)를 통해 위원회간 의견상충 요인과 의견사항에 따른 재수정 등에 소요되는 기간을 단축시켜 조속한 계획결정이 될 수 있도록 한다.

■ 심의운용체계

- 지구단위계획을 통한 각 부문의 변경사항에 대하여 경미한 사항의 경우에는 시장 권한 사항, 구청장 권한사항으로 구분하여, 심의절차를 단계적으로 적용할 수 있도록 한다. 경미한 사항이 아닌 경우에는 <표 5> 에서와 같이 심의절차를 운용한다.

[표 5] 지구단위계획 심의절차의 단계

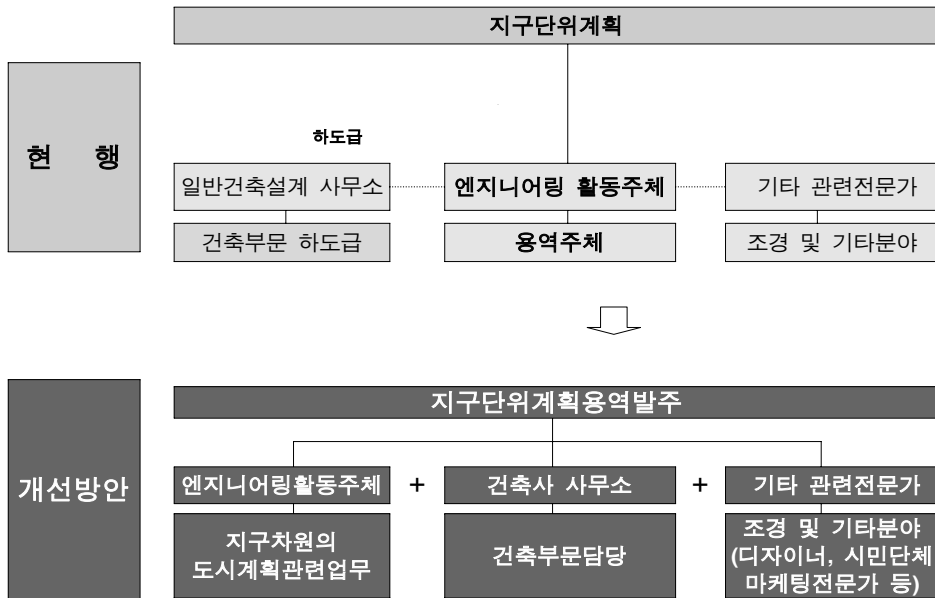
경미한 사항이 아닌 경우	경미한 사항인 경우	
	시장 권한사항	구청장 권한사항
도시관리계획변경 절차와 동일하게 변경	주민공람, 관계 행정기관과의 협의 생략 가능	주민공람, 관계행정기관과의 협의 생략 가능
변경 신청(신청인→구청장) ↓ 주민의견청취 ↓ 구도시계획위원회 자문 ↓ 변경안 입안(구청장) ↓ 지구단위계획변경결정 신청(구청장→시장) ↓ 도시계획위원회 또는 공동위원회 심의 ↓ 지구단위계획 결정 및 고시(시장) ↓ 지형도면고시 및 일반공람(구청장)	변경 신청(신청인→구청장) ↓ 변경(안) 입안 ↓ 변경 결정 신청(구청장→시장) ↓ 지구단위계획위원회 또는 공동위원회 심의 ↓ 결정·고시(시장) ↓ 지형도면 고시 및 일반공람(구청장)	변경 신청(신청인→구청장) ↓ 변경(안) 입안 ↓ 구 도시계획위원회 심의 ↓ 결정·고시(구청장) ↓ 지형도면 고시 및 일반공람(구청장)

(2) 주민참여의 확대 방안 마련

- 지구단위계획 재정비시 주민참여의 확대를 위해서는 기본적으로 5가지의 기본원칙이 적용되어야 할 것이다. 첫 번째 원칙으로 주민참여가 계획의 합리성을 확보하기 위해서는 실질적인 이해관계 조정 및 바람직한 도시정비를 위한 구체적인 수단으로 인식이 전환될 수 있도록 실질적인 역할을 부여할 필요가 있다. 두 번째 원칙은 주민협의체 구성을 통한 주민주체 형성 및 참여기회의 확대이다. 세 번째 원칙은 당해 구역특성에 부합하는 주민참여프로그램을 마련하여 적용해야 한다. 네 번째 원칙은 지구단위계획 재정비시 주민참여는 전자정보화시대에 부합하도록 인터넷 등의 적극 활용을 비롯하여 주민자치센터 활용 등 주민들이 실질적으로 체감할 수 있도록 주민참여방법을 개발하여 적용할 필요가 있다. 다섯 번째는 주민참여에 따른 다양한 공공지원방안이 마련되어야 한다.

(3) 지구단위계획수립 실무 조직의 다양화

- 과거 기성시가지에 대한 지구단위계획구역의 지정 및 계획의 작성과정은 주로 서울시와 각 구청을 통해서, 신시가지(택지개발지구 등)에 대한 지구단위계획은 주택공사, 토지공사, 도시개발공사 등과 같은 공공부문에서 특정지역의 체계적·계획적 개발 또는 관리가 필요한 지역을 대상으로 하여 용역을 발주하였다.
- 이러한 공공부문의 발주형태는 대부분 일정분야의 자격을 갖춘 업체만이 용역을 수행하게 되었고, 이로 인해, 종전 지구단위계획은 특정지역의 여건에 적합한 구체적 계획이라는 지구단위계획구역의 지정목적과는 상관없이 대부분의 계획내용이 천편일률적으로 수립되어 계획내용의 차별성이 부각되지 못하였다.
- 따라서, 향후 지구단위계획 재정비시에는 다양한 전문가 집단의 참여를 유도하기 위해 현재의 '적격심사'제도와 더불어 지구단위계획구역의 지정목적 및 용역의 특성에 따라 '2단계 경쟁입찰', '협상에 의한 방법', '기술공모 방식' 등을 통하여 다양한 전문가 집단의 참여를 유도하는 것이 필요하다.



[그림 4] 지구단위계획 실무조직 선정의 개선방안

4. 지구단위계획 재정비 사례 지구

1) 남현지구 지구단위계획 재정비 사례

(1) 개요

가. 재정비 계획의 배경 및 목적

- 남현지구 지구단위계획구역은 1998년 '남현지구 도시설계'로 수립되었고, 이후 5년 간 관련 법제 및 사회경제적 여건의 급속한 변화가 이루어져, 재정비의 필요성이 대두되었다.
- 따라서, 본 재정비계획의 목적은 그 동안 운영되었던 도시설계 운용상 발생되는 문제점을 보완하는 계획 논리를 재정립하고 기존 도시설계의 실효성을 분석 및 발전적 재정비 방향을 제시하는데 있다.

나. 대상지 개요

■ 공간적 범위

- 위치 : 남현동 1059, 1061일대 • 면적 : 71,180㎡(약21,532평)

- 시간적 범위
 - 기준년도 - 2001년 • 목표년도 - 2006년
- 내용적 범위
 - 1단계 : 현황·관련계획 분석 /개발여건 전망
 - 2단계 : 목표 및 방향설정
 - 3단계 : 부문별 구상 및 계획
 - 4단계 : 시행계획 및 집행계획
- 대상지 위치도



다. 대상지 입지 특성

- 공간구조특성
 - 도시공간구조상 대상지는 서울시의 최남단에 위치한 관문으로 경기도 과천과 연결되고 서울시 중심지체계상 사당·남현 지역중심에 해당되며, 지하철 2호선과 4호선의 환승역인 사당역이 입지하고 있다.
 - 대상지의 용도지역특성은 동작대로 및 남부순환로변에 접한 가구는 일반상업지역에 속하고, 상업지역과 이에 면한 이면부 가구는 준주거지역에 해당된다. 용도지구 특성은 남부순환로변은 중심지미관지구, 동작대로변은 역사문화미관지구로 해당되며, 대상지 전체가 주차장정비지구로 해당된다.

■ 토지이용특성

- 대상지 북쪽의 남부순환로변에는 (구)벨기에 대사관이 입지하고 있고 업무시설 중심의 고밀 개발이 이루어지고 있다. 동측의 동작대로변은 간선변으로 소규모 판매시설 및 유흥·위락시설 등이 위치하고 이면부에는 숙박시설 밀집하여 있다.
- 남부순환로변에는 지하철출입구와 연결된 쌈지공원을 조성하여 가로공원으로 이용하고 있어 공원을 이용하는 보행자의 휴식 및 편의를 도모하고 있으나 차량의 진출입으로 인해 열악한 보행환경을 이루고 있다.



남부순환로변



동작대로변



간선가로경관




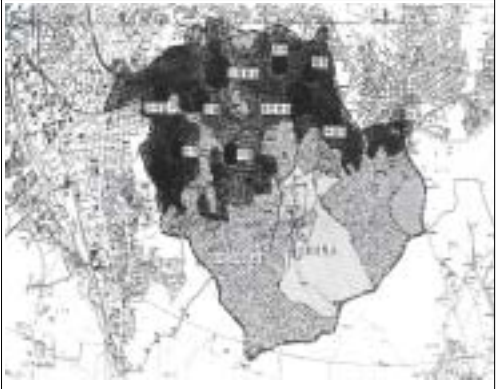


이면부현황

■ 대상지 물리적 현황

- 대지규모는 127개의 대지 중 300㎡ 이하가 70.9%로 소규모 획지가 대부분이며, 600㎡ 이상은 1.6% 미만에 불과하며, 대부분의 대지가 정형화된 형태를 보이고 있다.
- 건축물의 용도는 82동의 건물 가운데 근생시설 47.6%, 주거 31.7%, 숙박시설 11.0%, 업무시설 9.8%를 차지하고 있어 대상지에서는 상업활동과 거주가 병행하여 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.
- 대상지의 개발규모를 살펴보면 용적률이 100% 미만이 29.3%, 100~200%은 28.1%로 전체의 57.3%를 차지하며, 도시설계승인 후 신축건물의 평균용적률은 455.3%로 고밀개발의 추세가 뚜렷함을 알 수 있다. 건폐율 현황은 건폐율 40~60%는 전체의 78%를 차지하며, 신축건물의 건폐율은 평균 59.4%를 차지하고 있다.
- 건축물의 높이는 층수를 기준으로 살펴보면 3~5층 미만의 건축물이 43.9%로 가장 많으며, 5~10층 건축물이 30.5%를 차지하고 도시설계승인 후 신축건물은 5~10층 규모로 건축되어졌다.

- 건축물의 노후도를 살펴보면 준공연도를 기준으로 대부분의 건축물이 80년대 중반이후 부터 90년대 초반에 걸쳐 건축되었고 도시설계 승인('99.5)후 5동의 건축물이 신축되었다.

라. 관련 계획 분석

서울시 도시기본계획	관악구 도시기본계획
<ul style="list-style-type: none">•도시구조 다핵화(5부도심/58개 지구중심) -관악구 4개소의 지구중심 중 하나•전철망에 의한 다핵구조의 개편•도시고속도로망의 구성	<ul style="list-style-type: none">•지역중심지 종합정비 -구 전체의 상업업무기능의 형성•교통체계정비 -동서방향 4개교통축/남북방향 5개교통축
	
서초구 사당지구	동작구 사당지구
<ul style="list-style-type: none">•기본방향<ul style="list-style-type: none">-관악구와 연계된 상업중심지역 육성-용도지역 상향(일반주거-일반상업)•건축물 밀도 계획기준<ul style="list-style-type: none">-간선부(기준300%/허용630%)-이면부(기준300%/허용500%)	<ul style="list-style-type: none">•기본방향-일부 용도지역 상향(일반주거-일반상업)/ 개발에 따른 기반시설 과부족 문제 최소화•건축물 밀도 계획기준<ul style="list-style-type: none">-일상(간선가각부-600/800%)-일주-일상(간선가로변, 300/630%)(주요이면도로변, 300/550%)
	

(2) 종전 지구단위계획의 운용 현황 및 문제점

가. 도시설계수립이후 개발실태

- 도시설계수립이후 개발실태를 살펴보면 건축행위는 총 36건이 이루어졌고, 이 가운데 신축행위는 16건이다. 대부분의 신축건물은 숙박시설과 근생시설이고, 개발규모는 5층 ~10층 사이의 700%이하의 범위에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

구 분	건축행위 총 36건	신축 16건
용 도	근생(17), 숙박(6), 주상복합(1), 주택(2), 업무시설(8), 근공(1), 판매(1)	근생(2), 숙박(4), 주상복합(1), 주택(1), 업무(7), 근공(1)
밀 도	용적률: 40~549% 지상층수: 1~8층	용적률: 90~733% 지상층수: 5~15층

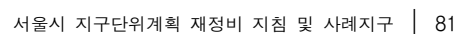
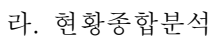
나. 민원조정심의 분석

- 종전 도시설계의 운영실태현황을 살펴보면 총 21건의 민원조정심의대상 가운데 16건이 건축물의 용도변경 및 불허용도의 확대에 관한 사항이고, 획지계획의 공동건축 지침의 해제에 관한 사항이 3건임을 알 수 있다. 기타 보행동선에 관한 사항과 공공공지에 관한 사항 등이 있다.

구 분	내 용	건 수
획 지	· 공동건축 지침의 해제	3
보행동선	· 공동건축해제시 대지교환과 함께 설치토록 계획된 보행자우선도로 폐지	1
공공공지	· 공동건축해제후대지면적의 축소로 인해 지침의 해제	1
용 도	· 이면부 불허용도 확대(숙박시설변경)	16

다. 운영실태 분석결과

- 종전 지구단위계획의 운영실태를 간략히 정리하면, 개발압력으로 인해 간선도로변의 신축행위가 활발히 이루어지고 있고, 이면부의 숙박시설은 계단형태의 건축행위가 이루어지고 있다. 또한, 당초 보행자우선도로로 계획했던 이면도로는 주차장화되었고, 이면도로변의 보도 및 도로를 확보코자 지정했던 전면공지는 다른 용도로 사용되어 실효성이 없음을 알 수 있다. 또한 공동건축이 해제된 당해 필지는 신축이 이루어지고 있음을 알 수 있다.



(3) 재정비의 주요 이슈 및 기본 구상

가. 재정비 주요 이슈

- 남현지구의 지구단위계획 재정비의 주요 이슈는 도시공간구조 측면에서 독자적인 지구 중심을 형성하는데 있고 이를 위해 인접한 동작구와 서초구와 계획의 연관성을 갖도록 계획을 수립하고자 한다.
- 두 번째 이슈는 개발수요에 대한 계획적 대처로서 문화재주변 고도지구의 개발수요를 수용하여 양호한 개발 여건을 마련하고자 한다. 특히, 이질용도의 확산 및 용도간의 상충을 해소하기 위한 용도규제방안의 마련이 시급하고, 이를 개선하기 위해 과다한 숙박 시설 및 위락시설의 추가 입지 규제로 양호한 주거환경을 도모하고자 한다.
- 세 번째로 가로경관 관리방안의 마련이다. 이를 위해 전면가로와 이면가로의 가로변의 높이규제 및 광고물규제를 통해 가로경관의 향상을 이루고 이면도로의 주차장화를 정비하기 위해 주차수요에 대한 대응방안을 마련하여 이면부내 가로환경개선 및 주차수요개선방안을 수립하고자 한다.
- 특히, 종전에 선용도지역변경과 함께 개발밀도의 조정으로 인해 문제가 발생하였던 인센티브 사항은 대상지의 여건에 적합한 개발밀도에 현실적으로 부합하는 적용 가능한 인센티브를 제시하고자 한다.

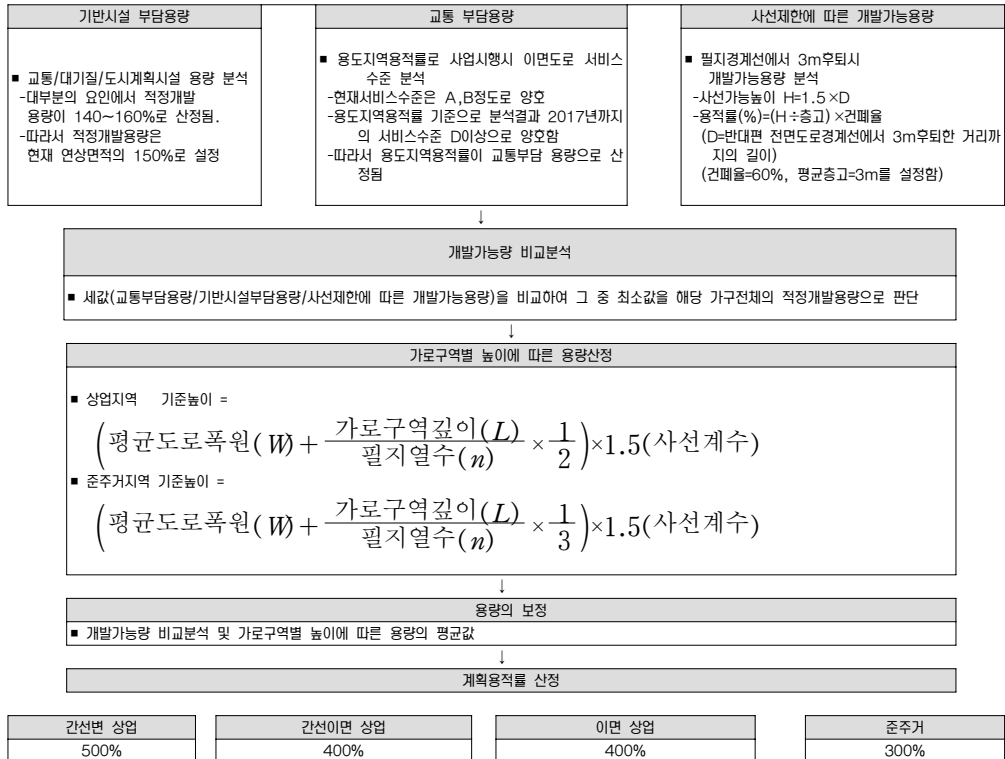
주요 이슈		접근 방향
독자적인 지구중심 조성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역적 특성 강화 ■ 이미지 제고 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주변과 차별화된 기능 ■ 환승교통 중심지 조성
제도변화에 대응	<ul style="list-style-type: none"> ■ 용적률의 조정 ■ 인센티브기준 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 계획용적률 산정 ■ 인센티브 기준의 현실화
개발수요에 대한 계획적 대처	<ul style="list-style-type: none"> ■ 용도변화 대응 ■ 불어용도 조정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 블록의 성격별로 새로운 용도의 수용/변경 ■ 이면부 주거환경 보호(오피스형 주거 유도)
가로환경 관리방안 강구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 역사환경 보전 ■ 야간경관 개선 ■ 보행자중심의 가로공간 조성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화재주변의 높이 관리 ■ 광고물 및 통합간판 등의 설치 유도 ■ 간선가로변/이면가로 보행활성화 유도 ■ 보행자우선도로의 시간대별 차량통행금지

나. 기본 구상

토지이용 구상	교통동선 구상	오픈스페이스 구상
<ul style="list-style-type: none">■ 간선가각부 -역사와 연계된 복합용도 유도■ 간선가로변 -상업기능특화 유도■ 일부 준주거/이면상업 -오피스형 주거	<ul style="list-style-type: none">■ 기존 가로체계/이면부 일방통행유지■ 보행자 우선도로의 보행환경 개선■ 시간대별 차량통행 허용 -서비스차량은 보행자우선도로에 특정시간에만 진입 허용	<ul style="list-style-type: none">■ 근린공원, 가로공원, 어린이공원 등 기존 오픈스페이스를 연계하는 녹지체계■ 보행동선과 연계된 오픈스페이스
		

(4) 지구단위계획 재정비의 주요 내용

가. 계획용적률의 산정



나. 지구단위계획 재정비 지침 및 인센티브

구분	현행 지침(2002.4 변경 결정)	지구단위계획 재정비 지침
대지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최대대지규모 -도로폭25m이상 상업지역: 2,000㎡ -도로폭25m이하 상업지역: 1,500㎡ -준주거지역: 1,000㎡ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 변경없음
용적률	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기준용적률/허용용적률/상한용적률 -간선변상업: 허용용적률 630% -이면상업: 허용용적률 600% -준주거: 허용용적률 360% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 계획용적률/용도지역용적률/상한용적률 -간선변상업: 계획용적률 500% -간선이면상업: 계획용적률 400% -이면상업: 계획용적률 400% -준주거: 계획용적률 300%
용도	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이면상업지역 권장용도 추가 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일부 간선상업: 저층부근생 고층부업무 ■ 일부 간선이면상업/이면상업: 유계음식점 등 권장 용도 변경 ■ 일부 준주거/문화재보호구역: 권장 용도 추가 ■ 일부 이면상업/준주거: 오피스형 주거권장
높이	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대지별 평균높이 20m이하 ■ 최저층수조향 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대지별 평균높이 20m이하 ■ 이면상업: 27m ■ 준주거: 18m
건축선		<ul style="list-style-type: none"> ■ 남부순환로변 벽면지정선·위지조정 및 폭 감소 (5m → 3m) ■ 보행자우선도로변 벽면지정선 추가 : 3m
지붕형태	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남부순환로변: 박공지붕 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남부순환로변: 경사지붕
보행자우선도로		<ul style="list-style-type: none"> ■ 남부순환로변 보행자우선도로 연장 (가로공원의 필지분할 유도)
공공보행통로	<ul style="list-style-type: none"> ■ 두필지에 동일한 폭원의 벽면지정선 (각2.5m) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 남부순환도로변 공공보행통로 위지조정 및 폭원감소 (하나의 필지내 공공보행통로) ■ 보행자우선도로변 공공보행통로 신설
차량출입불허구간		<ul style="list-style-type: none"> ■ 동작대로변 대형 주상복합건물의 공동개발로 차량출입불허구간 길어짐
인센티브	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기준용적률 완화계수 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 계획용적률/용도지역용적률 완화항목 구분 ■ 인센티브에 의한 용적률 완화량을 전체적으로 낮춤 -계획용적률 $\times \alpha 1$ /조성률 \times 용도지역용적률 $\times \alpha$ -용도지역용적률 $\times \beta 1$ /조성률 \times 용도지역용적률 $\times \beta 1$ ■ 용적률 패널티 적용 ■ 세제지원 및 보조금 지원 검토

2) 돈화문로지구 지구단위계획 재정비 사례

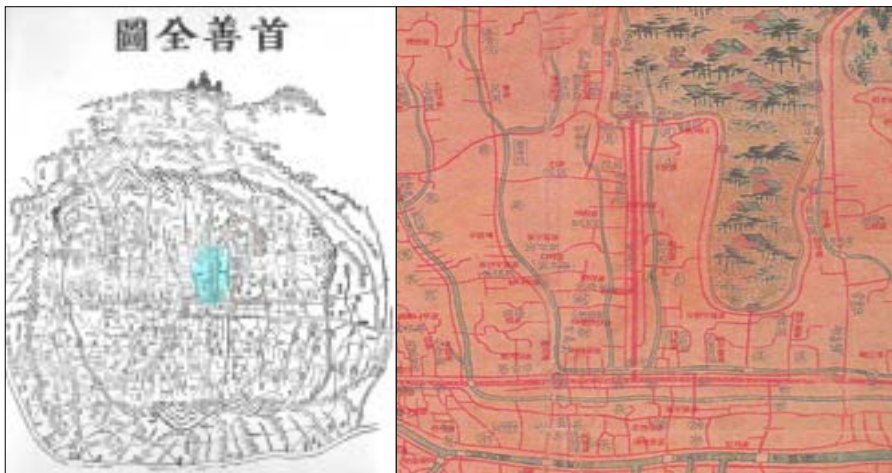
(1) 개 요

가. 대상지 개요

- 돈화문로 지구(이하 '대상지')는 을곡로/대학로 지구단위계획구역중 돈화문로 구역에 해당되고, 대상지 면적은 151,750㎡(45,905평)에 이르며, 용도지역/지구상 일반상업지역과 중심지 미관지구에 해당된다.

나. 대상지 성격

- 대상지는 도심역사문화벨트의 중심지역으로서 역사적 의미가 있는 도시조직의 특성을 갖고 있다. 현재에는 용도침입에 따라 주상혼합지역의 특색을 갖고 있다.
- 돈화문로 주변지역은 기능적으로 도심 중심지구의 보완기능을 하고 있는 오랜 역사를 지닌 곳이다.
- 도시기능상 중로로 계획된 돈화문는 한양의 가로위계상 남북방향의 주요 가로축으로 창덕궁의 상징가로이다. 대상지 내에는 운현궁, 김승현가, 돈영부터 등과 종묘, 창덕궁, 탑골공원 등 중요한 문화재들이 입지하고 있다.



돈화문로의 위치:수선전도(1840)

도성도(18세기 후반): 종묘옆 돈화문로



현재 돈화문로 주변 상황

- 현재는 그 흔적을 찾아 볼 수 없으나, 운니동, 운현 등의 지명에서 유래하는 것으로 알 수 듯이 안개가 많고 청계천으로 이르는 물길이 있었던 곳이다. 대상지는 옛 한양의 중심지역으로 대상지 내에 산재한 역사환경의 가치 뿐 아니라, 전체 역사환경의 일부로서의 가치를 지니며, 옛 한양의 가로체계 및 공간구조를 거의 그대로 유지하고 있다.

가. 도시공간구조 측면의 돈화문로 일대의 변화

■ 일제 시대

- 1934년 조선시가지 계획령에 의해 서울의 도시구조와 형태는 근대화되어 갔다. 그러나 이시기 돈화문로는 시가지 정비가 주로 종로이남지역에 집중하였으므로 도시정비의 영향력이 크게 미치지 못하여 한성부 시대의 도시조직이나 가로체계 등 당시의 공간구조가 그대로 남아 있게 되었다.

■ 광복 이후

- 종로변의 도심 상업세력이 확장되어 종로 고유의 도시 조직을 많이 훼손시킨 반면, 돈화문로의 개발압력은 상대적으로 낮아 주거 기능이 대체로 유지되었다.
- 현재에는 주거 외에도 상업, 문화 및 업무 시설이 혼재되어 있고, 주변지역은 역세권으로 관련 시설들이 많이 밀집되어 있다. 최근에는 몇몇 현대식 건물이 들어서고 있으며, 상업가도가 형성되어 있다.



가로의 변화로 살펴본 주변의 변화상황

■ 토지이용의 특성

- 가구 및 필지를 살펴보면, 과거 대상지는 돈화문로와 피마길이 형성되었고, 그에 따라 가로주변으로 정연한 필지형태를 띠고 있었다. 그 내부로는 자연발생적으로 세가로가 형성되어 부정형 필지로 구성되었다.
- 토지이용측면에서 대상지는 그 위치상, 양반이나 행정관서 관리의 주거지가 형성되었던 곳으로 현재에도 주거의 모습이 대체로 유지된 곳이 많다. 그러나 내부 주거환경이 열악해지고 부적합용도가 침투함에 따라 토지이용의 변화가 일어나고 있으며, 특히 순라길변에는 불허용도의 입지가 가속화되고 있다.

나. 돈화문로의 역사적 특징

■ 왕이 다니는 길

- 종묘대제 : 조선시대에 종묘에서 거행되던 제례는 1년에 다섯 번 정해진 때에 왕이 직접 치르는 향사와 속절, 삭망에 치르는 향사 외에 종묘에 와서 빌거나 고하는 기고 의식, 새로운 물건이 나왔을 때 종묘에 신물을 바치는 친선 의식, 그리고 왕세자, 왕비, 왕세자빈이 종묘 영녕전에 와서 비는 알묘(謁廟)의식이 있다.

- 어가행렬 : 조선시대의 왕이 종묘대제에 참석하기 위해 궁궐에서 나와 종묘에 이르는 의식으로 현재에는 매년 5월 첫째주 토요일 종묘제례와 함께 재현된다.



어가행렬 재현

- 왕과 시민의 만남의 장소 : 民意수렴의 장소
- 왕이 다니는 길이었던 돈화문로 주변은 백성들이 왕을 만날 수 있는 장소였다. 즉 민의를 전달하는 곳이었으며 민주주의적인 성격을 가졌던 곳이라 할 수 있다.
- 도시적 맥락으로서의 조선의 행랑
- 공적 공간과 사적 공간의 경계 : 행랑은 그 상업적 기능으로 시민들이 모이고, 시민들의 행위가 발생할 수 있도록 하여 대로를 공적인 공간으로 만드는 동시에 행랑 뒤의 주택지를 사적공간으로 형성하고 사적공간이 침범 당하지 않도록 해준다.
- 통일적인 가로경관을 형성: 조선초기 행랑은 가로를 따라 일률적으로 계획되었고, 특히 지역별로 같은 종류의 물건을 팔거나 기능하여 통일적인 가로경관을 형성하게 하였다.
- 국가적 행사시의 축제공간, 국가권력의 상징장소 : 행랑이 있는 가로는 시민들이 모이는 공적인 장소가 됨으로, 국가적인 행사시에는 도성전체의 축제의 장이 되었으며, 또한 국가의 권력을 상징하는 공간이기도 했다.

다. 물리적 특성

- 대상지는 창경궁과 종묘, 탑골공원 등 많은 역사환경으로 둘러싸여 있다. 서쪽 방향의 주변으로 주거와 일반상업들이 분포하고 있어 도시 내 주거가 활용되고 있음을 볼 수 있다. 또한 대규모 오피스 건물이 입지하고 있다.
- 대상지내 물리적 현황은 아래의 표와 같다.

대지면적	<ul style="list-style-type: none"> • 구역내 평균 대지면적은 약 128.4㎡(약 38평)정도임 • 블록별 평균 최대대지면적은 약 370㎡(B블록)
건폐율	<ul style="list-style-type: none"> • 구역내 평균 건폐율은 59%정도임 • 일부 블록의 경우 평균 건폐율이 90% 정도임(F, O 블록)
용적률	<ul style="list-style-type: none"> • 구역내 평균 용적률은 약 116% 정도임 • 블록별 평균 최대 용적률은 약 311% (O블록)
층수	<ul style="list-style-type: none"> • 돈화문로변의 평균 층수는 3층 • 이면부의 평균 층수는 2층 • 구역내 최대 층수는 10층



- 돈화문로변
: 피마길에 의해 세장한 필지 형상
- 이면부
: 불규칙한 가로망에 의해 형성된 소규모 필지

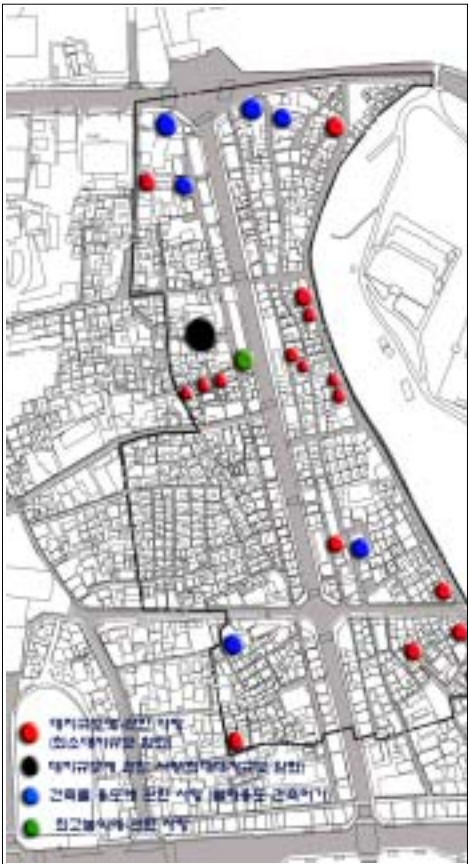


(1) 종전 지구단위계획의 운용 현황 및 문제점

가. 현 지구단위계획 지침의 특성

계획의 특성	<ul style="list-style-type: none">• 보전, 조성, 정비, 조정의 4가지로 구분, 소단위구역별 집단규제방식 적용• 지침내용 : 대지규모, 용도, 높이, 부설주차장 설치 등 특별 지침을 적용• 민간특별설계구역 지정 : 종로3가변으로 민간 특별계획구역을 지정하여 재개발사업구역지정 제한
인센티브 내용 (건폐율완 화)	<ul style="list-style-type: none">• 최고높이가 지정된 대지 최고 70% 이하• 차량진출입통로, 공공공지 제공시, 공동주차장 제공시 : 제공면적에 따라 완화
기타내용	<ul style="list-style-type: none">• 구역경계 연접지역에 관한 사항 : 해당대지의 1/20이상이 구역내 포함시 현 지구단위계획 지침 적용.• 높이 12M 미만 건축물의 경우 대지간 공동개발을 할 경우 건축설계 초기단계에서 현 지구단위계획 협의토록 권장.

나. 현 지구단위계획 운용내용(‘98년 이후)

운용 특성	<ul style="list-style-type: none">• 현 지구단위계획 지침의 특성은 개별필지별 지침을 부여하기보다는 동질불력특성에 따라 블록별 지침을 적용• 구역내 영세필지의 경우 단독개발에따라 최소대지 규모 완화내용이 대부분을 차지하고 있음• 돈화문로변의 경우 높이계획을 완화하여 적용(지침상 높이 5층 →10층으로 허용)• 지침상 불허용도를 허용	
내용별 분류	<ul style="list-style-type: none">• 대지에 관한 사항 : 17건(최대대지규모 허용 1건 포함)• 불허용도의 허용 : 6건• 높이에 관한 사항 : 2건	
<div>▽</div> <ul style="list-style-type: none">• 대지규모 및 건축물의 높이에 관한 지침의정비 필요		

(2) 재정비의 목표 및 주요 이슈

가. 재정비의 주요 이슈

■ 개발밀도의 관리

- 개발밀도는 가로경관관리와 전통적 도시조직의 보존을 통해 관리하고자 한다. 가로경관 관리의 내용에는 문화재와의 조화, 돌출경관 억제, 가로경관 맥락 유지가 해당되며, 가로경관 관리를 위한 기본 방향은 종로3가에서 돈화문 및 북한산까지의 조망가로를 설정하고 문화재를 고려한 경관 제어로서 개발규모와 건축물의 높이를 제어하고자 한다.
- 전통적 도시조직의 내용은 주요 도시조직의 유지와 개발규모 관리로 이루어지고, 도시조직의 합리적인 관리를 위한 방향은 대지규모제한요소의 변화를 고려하여 규모제한에서 규모와 형태를 동시에 제한하고, 대지의 위치별 관리방안을 차별화하여 보다 즉지적이고 효율적인 방안을 모색하고자 한다.

■ 이질 용도의 침투에 따른 용도 관리

- 불력별 용도 변화에 합리적으로 대응하기 위해 주요 도로변에는 특정업종을 중심으로 하는 특화 용도를 유도하고 이와 함께, 현재 확산 추세에 있는 보석관련용도 등 새로운 용도를 적극 수용하도록 한다. 이와 반대로, 이면부의 용도는 주거환경을 보호하고 간선 도로변의 상업시설에 대해 합리적인 상업지원 용도를 도모하도록 한다.

■ 타 계획과의 관계

- 대상지는 도심에 위치하며 특히 주변에 많은 역사적 자원이 인접하여 위치하고 있어 대상지와 관련하여 많은 계획 및 제도들이 연관되어 있다. 따라서, 이러한 관련 계획들이 본 계획과의 조화를 도모하고, 본 계획이 타 계획에 영향을 미쳐 구역특성에 적합한 정비방향을 제시하고 조정할 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

(3) 지구단위계획 재정비의 주요 내용

가. 구역 경계의 조정

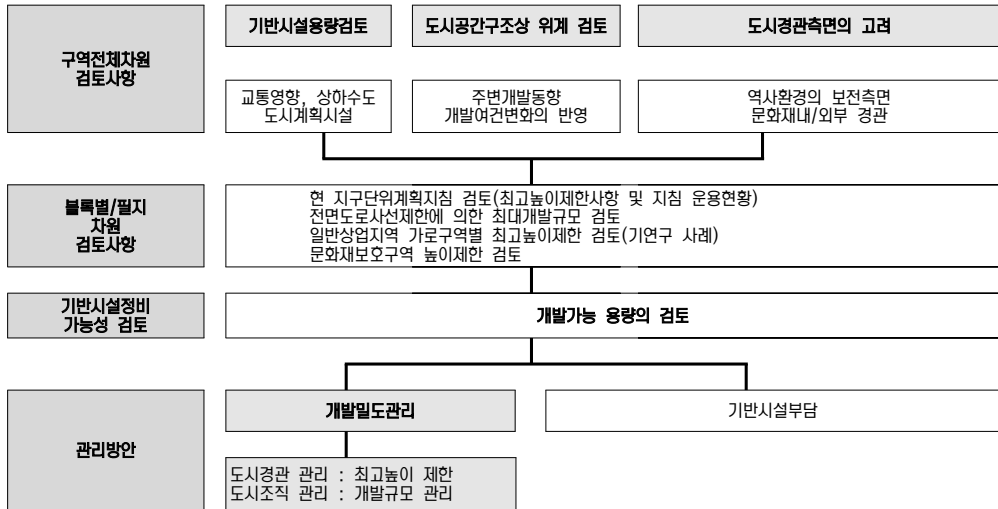
주변 개발 동향	간선도로변	- 이면부 필지와 공동개발로 개발규모의 확대(대지규모, 건축물 높이) 증가 - 주거, 판매, 업무, 전시등의 복합용도개발
	이면부	- 2 ~ 3개 필지 공동개발로 5층이하로 개발 - 대부분 근생, 숙박시설
대규모 개발 사례	구역내	- 익선동 주거복합(공사중) : 지상9층 지하3층 - 익선동 재개발구역(재개발구역 입안중)
	구역인근(공사중)	- 피카디리극장, 단성사

▽

- 둔화문로 지구단위계획구역의 일부를 포함하여 추진중인 익선동 재개발구역의 경우
 - 주변지역에 비하여 개발규모가 과대하고 도시조직패턴의 상이
 - 현 지구단위계획 재정비 계획내용과 적합성이 부족
- 지구단위계획 구역을 확대 추진하여 익선동 재개발사업 예정지들 특별계획구역으로지정

나. 개발밀도의 관리

- 개발밀도를 검토하기 위해 기본 전제로서 대상지는 현재 지구단위계획 지침에서 최고 높이제한에 의해 밀도관리가 이루어지고 있고, 종전 용도지역의 상향조정이 적용되지 않은 구역이며, 문화재보호구역에 의한 높이제한이 적용되는 구역으로서 문화재 주변의 경관 관리가 필요한 구역이다. 따라서, 대상지의 개발밀도는 구역내 개발가능한 총량 범위 내에서 건축물 최고높이제한에 의한 밀도관리가 필요하다.
- 구역내 밀도관리를 위한 기본 접근 방법은 입체적으로 도시경관을 고려한 건축물의 최고높이제한과 평면적으로 대지규모의 최소/최대한도를 조정하여 입체적 밀도관리를 적용하고자 한다.




■ 개발밀도의 관리 - 1(최고높이 제한 관리)

구 분	목 적	고려요소
경관 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 돈화문로변 돌출경관방지 • 개발용량을 고려한 높이계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 높이제한 요소 <ul style="list-style-type: none"> - 건축법에 의한 사선제한, 문화재보호구역의 높이제한 - 서울시 주요 조망가로 경관 고려(문화재로부터의 돌출경관 방지) • 기반시설 용량을 고려한 적정 높이계획

구분	블럭수	평균현행밀도	사선+문화재보호구역	현지침	기반시설 용량
이면부	11	86.5% (1~2층)	120 ~ 240%(2~4층)	120 ~ 300% (2~5층)	200%(약3층)
간선부	7	134.8% (2~4층)	600%(9~10층)	300%(5층)	350%(6층)
구역전체	18	116.0%	334.4% ~ 354%	-	280%(약5층)

- 돈화문로변의 경우 돈화문, 창덕궁에 의한 문화재 보호구역 높이제한을 적용되며, 이면부의 경우 좁묘에 의한 문화재 보호구역 높이제한을 적용 받으며 돈화문로변의 경우 창덕궁으로부터의 돌출경관을 방지하기 위한 최고높이는 약 7층 정도임.

■ 개발밀도의 관리 - 2(대지규모의 관리)

구분	목 적		고려요소
대지규모 관리	<ul style="list-style-type: none">• 주요 역사적 도시조직의 유지• 개발규모와 형태를 동시에 제한하여 개발시 예상되는 도시조직 파괴에 대비		<ul style="list-style-type: none">• 도시조직형태• 대지규모: 공동개발시 소계획단위 범위 제공
보전대상 가로조직	구분	성격	
	피마길, 물길	남북방향의 지역자원 CONTEXT 반영 (역사적 상징성 부여)	
	세가로	동서방향의 가구단위 CONTEXT 반영 (생활가로의 성격)	
대지규모 관리방안	적정개발 규모	<ul style="list-style-type: none">• 개발적 공동개발에 따른 주요 역사조직적 보전의 최대 단위• 초과 개발시 패널티 적용	
	최대개발 규모	<ul style="list-style-type: none">• 재개발사업등 사업법에 의한 개발시 역사조직보전의 최대 단위• 도시계획사항으로 결정	

다. 인센티브 적용방안

- 대상지의 인센티브는 용적률 계획이 수립된 기존의 다른 구역들과는 차별화된 접근이 필요하다. 즉, 대상지의 개발규모는 용적률에 의한 제어가 아니라 건축물의 높이와 건폐율에 의해 관리되고 있으므로, 인센티브의 항목 및 완화 기준은 용적률 완화보다는 건축물의 높이와 건폐율 완화를 통해 부여하는 것이 보다 합리적인 인센티브 방안이 되는 것이다. 공공기여요소에 따른 인센티브와 패널티의 내용은 아래 표와 같다.

구 분		공공기여 요소	인센티브	패널티
기존	공공공지 제공	• 공공공지 제공을 통한 보행환경 향상	• 건폐율 완화	
추가	높이	• 기준높이 준수를 통한 가로경관 보호	<ul style="list-style-type: none">• 건폐율기준 완화 또는 강화• 주차장 설치기준 완화 또는 강화 <p>※ 적정 개발규모 초과시는 기준높이도 강화(하향조정)</p>	
	개발규모	• 적정 개발단위 준수를 통한 역사적 가로조직 보호		

1. 결론 및 제언

- 이상에서 지구단위계획의 제도적 여건 변화에 따른 주요 과제를 정립하고 남현지구와 돈화문로 지구의 재정비 사례와 함께 재정비 지침의 주요 내용 및 특징을 살펴보았다. 지구단위계획 재정비가 효과적으로 시행되기 위해서는 몇 가지 정책적인 조치가 선행되어야 한다. 특히 권역계획의 도입과 시범사업을 통한 재정비의 점진적 확대 등 재정비 지침과 운영에 관해 몇 가지 중요한 사항을 제시하고자 한다.

가. 재정비지침 관련 제언 사항

■ 권역계획의 도입

- 앞서 설명한 바와 같이 본 연구에서 제안한 지구단위계획 재정비 지침은 계획·허용·상한용적률의 새로운 개발밀도 관리체계를 중심으로 수립되어 있다. 계획용적률은 이러한 관리체계의 근간이 되는 용적률 기준으로서, 대상구역의 개발수요 및 기반시설 정비 수준에 의해 설정되는 것이 합리적이다.
- 개발수요 및 기반시설 수용능력의 분석에서는 지구단위계획구역이 아니라 지구단위계획구역의 개발이 영향을 미치는 영향권, 즉 권역이 그 대상이 되어야 한다. 이는 국부적인 지구단위계획구역을 대상으로 기반시설의 수용능력을 분석하는 일은 무의미하고, 지역맥락에 따른 개발수요도 정확히 판단하기 어렵기 때문이다.
- 이러한 점에서 도시전체를 다루는 도시기본계획과 작은 구역의 구체적 환경을 다루는 지구단위계획 사이에 중간자적인 연결 역할을 할 수 있는 권역계획이 반드시 필요하다. 권역계획은 도시기본계획의 방향을 해석하고 권역현황을 분석하며 도시기본계획에서 다룰 수 없는 권역의 기반시설 분석과 상세한 수요분석 기능을 담당하여 이를 각각의 지구단위계획구역에 구체적인 계획지표로 떨어뜨려 주는 역할을 담당할 수 있다.

■ 시범사업을 통한 지구단위계획 재정비의 점진적 확대

- 서울시에는 약 200여 개의 지구단위계획구역이 지정되어 있고, 그 중 많은 수가 가까운 미래에 재정비 시점에 도달하게 된다. 이는 곧 지구단위계획 재정비의 수요가 폭발적으로 발생한다는 것을 의미한다. 1990년대 후반 서울시에서 수십 개의 지구상세계획이 한꺼번에 진행되면서 계획내용이 부실해졌고 구역지정에서 계획결정에 이르기까지 오랜

기간이 소요되어 많은 불편을 겪었던 전철을 다시 밟아서는 아니 될 것이다.

- 지구단위계획 재정비를 지구단위계획의 미진한 부분을 보완하고 보다 실효성 있는 계획으로 거듭나게 만드는 귀중한 기회로 활용하기 위해서는 충분한 시간을 가지고 문제를 검토하며 방향을 잡아나가는 일이 필요하다. 적어도 1년 정도의 시범사업을 시행하는 것은 필수적일 것이다. 즉, 2003년에는 재정비 대상 구역이 많은 1~2개 권역(자치구)을 대상으로 지구단위계획 재정비 시범사업을 시행한 뒤, 그 결과를 검토하여 다른 구역으로 점진적인 확대를 꾀하는 방안이 바람직한 것으로 생각된다.

■ 개발 밀도의 현실적 운용

- 지구단위계획에서 개발밀도의 현실적 운용을 위한 제언으로 첫째, 건축물의 최고높이는 현재 관련 규정에서 지구단위계획에서 별도로 설정하도록 되어 있으나 실제로 가로구역별 건축물 최고높이제한을 지구단위계획의 최고높이로 설정할 수 있는 법적 근거가 부재하다. 따라서, 향후, 지구단위계획재정비시에는 지구단위계획에서 설정하는 건축물 최고높이를 건축법규에 의한 가로구역별 높이제한으로 규정한 것으로 본다.
- 둘째, 현재 기성시가지내 일부 지구단위계획구역의 평균 건폐율은 조례에서 허용하는 건폐율을 훨씬 상회하여, 건폐율 완화는 현실적으로 운영상 많은 제약이 있으며 그 실효성이 미비하다. 따라서, 역사성 있는 상가거리, 기존 한옥지역, 노후 기성시가지 등에서 현황 건폐율이 80%이상인 지역 가운데 기존의 도시조직의 유지가 바람직하다고 판단되는 지역은 관련 규정에서 건폐율 완화대상구역으로 설정하는 것이 필요하다.
- 셋째, 본 지침에서 제시한 계획용적률 산정 및 용적률 적용의 변화에 있어 관련 규정상 근거의 마련을 위해 종전 용적률 적용 방식을 조정하여 적용하여야 한다.

■ 환경친화요소의 계획지침 구체화 방안

- 현재 비오톱(생물서식공간), 옥상녹화, 벽면녹화, 투수성 바닥처리, 자원재활용, 리모델링 등과 더불어 다양한 환경친화 계획요소들이 제안되고 있으나 각각의 계획요소 적용에 있어서는 세부지침이 마련되어 있지 않아 실제 인센티브 운영 등에 어려움이 예상되고 있다. 따라서 환경친화 계획요소에 대한 좀더 구체적인 적용방안이 요구된다.

- 특히, 도심부 또는 기성시까지, 일반 건축물 등에 적용될 수 있는 환경친화 계획요소의 발굴과 적용에 대한 구체적 지침이 작성되어질 필요가 있다. 향후 환경친화 계획요소의 반영에 대해서는 해당전문가, 관련법 등과 연계하여 이를 적극적으로 유도할 수 있을 것으로 보며, 각 지자체에 처한 여건이나 환경에 따라 재정비 수립 시 적극적으로 반영하여야 할 것으로 본다.

나. 재정비 운용지침 관련 제언 사항

■ 주민참여관련

- 계획수립구역의 주민을 중심으로 주민협의체 구성을 의무화하고 구체적인 구성요건, 역할, 권한 등을 명문화하여 주민참여의 주체를 명확히 한다. 특히, 주민제안에 따른 지구단위계획구역 지정 및 계획결정의 확대는 그 동안 관련 제도에 의해 개발이 어려웠던 지역에 대해 개발과 정비의 활성화를 도모할 수 있을 것으로 기대된다.
- 주민협의체는 반드시 공익대표(대학교수, 시민단체 등)를 포함시켜 공공성을 유지할 수 있도록 구성하며, 계획수립시 계획입안기관에 신고하여 당해 구역의 주민대표가 되도록 한다. public architect 개념의 일종의 사전협의의 성격을 갖는 전문가(도시계획 및 건축관련 학자, 변호사, 세무사 등)가 계획수립에 참여할 수 있는 제도 보완 및 적극적 유도가 필요하다.
- 다양한 주민참여방법의 적용이 가능하도록 현재 공람·공고·공청회 이외에 구역 여건에 따른 주민참여방법을 적용할 수 있도록 관련 규정을 추가하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 계획수립 사전단계를 도입할 필요가 있다. 사전단계에서는 주민협의체를 구성하여 계획추진방향과 계획을 선정하며, 구체적인 주민참여 프로그램을 마련하도록 한다.
- 지구단위계획에서 주민협의체의 적용 및 운영에 대해 인센티브를 적용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 즉, 주민협의체의 운영 및 공익대표의 참여에 대한 최소한의 경비를 지원할 수 있도록 한다.

■ 지구단위계획 심의 운영 체계

- 지구단위계획의 결정절차는 ‘국토의 계획 및 이용에 관한법률’에 의해 도시계획위원회와 건축위원회를 모두 심의를 이행하여야 하는 것으로 되어 있어, 지구단위계획의 결정기간

이 장기화될 우려가 있다. 따라서, 지구단위계획재정비시에는 결정심의 절차를 간소화하되 계획 내용에 대한 심의는 효율적으로 이루어지도록 통합심의위원회 성격의 심의기구를 운용할 필요가 있다.

- 지구단위계획의 계획요소별 변경은 현재, 서울시의 경우 서울특별시장과 각 자치구청장이 각각 결정하도록 계획요소별로 구분하고 있으나, 실제 운영상 일부 계획요소의 변경은 자치구에서 결정하는 것이 보다 합리적이고 유연적인 지구단위계획의 운영을 도모할 수 있다. 따라서, 서울시는 지구단위계획의 일부 계획요소의 변경결정 권한을 자치구 단위로 위임함으로써 지구단위계획이 유연적으로 운영되도록 관련규정의 개정이 필요하다.

동경도 재개발 등 촉진구(促進區)를 정하는 지구계획 등의 구체적 사례와 운용

西 正史
Nishi Masashi

Tokyo Metro Politan Gorverment

E-mail : masashi_nishi@member.metro.tokyo.jp

1. 지구계획제도

(1) 지구계획의 종류

지구계획 등

지구계획(일반형)

도로, 공원 등의 배치규모, 건축물 용도제한 등을 상세히 정하여 지역의 특성에 맞는 양호한 마찌즈꾸리를 진행한다.

유도용적형

2단계의 용적률을 정해 공공시설이 정비된 경우에 높은 용적률을 적용한다. 적정한 공공시설을 갖춘 지역에서 고도이용과 기능변신을 도모하기 위해 용적률을 완화한다.

기능변신형

용적적정배분형

구역내의 용적률을 적정하게 배분한다.

용도별용적형

주택의 공급을 촉진하기 위해 주택용도에 대해 용적률을 완화한다.

마찌나미유도형

양호한 마찌나미 형성이나 주거환경의 확보를 위해 형태제한을 완화한다.

입체도로제도

계획도로 등의 정비를 위해 도로상공이나 노면 아래의 건축물에 대한 정비를 일체적으로 행한다.

연도지구계획

간선도로연도의 교통소음 등에 대한 장애방지와 합리적인 토지이용의 촉진을 도모한다.

방재가구정비

연소방지 효과가 있는 도로 등과 연도의 내화건축물 등과의 일체적인 정비를 유도한다.

집락지구계획

영농조건과 조화를 이룬 양호한 주거환경의 확보와 적정한 토지이용을 도모한다.

(2) 지구계획으로 정하는 내용 및 사항, 구역

지구계획의 방침	①지구계획의 목표 ②구역의 정비·개발 및 보전의 방침 (토지이용방침, 지구시설의 정비방침, 건축물 등의 정비방침 등)
재개발 등 촉진구	①토지이용에 관한 기본방침 ②주요한 공공시설(「2호시설」)의 배치, 규모
지구정비계획	①「지구시설」의 배치, 규모 ②용도, 용적률, 건폐율, 부지면적, 건축면적, 벽면위치, 공작물 설치, 높이, 담·울타리, 형태, 의장 등에 관한 제한

※ 2호시설: 토지이용전환에 의해 새롭게 형성된 지역에 필요한 시설로, 도시계획시설, 지구시설 이외의 시설

※ 지구시설: 주로 구역내의 거주자 등의 이용에 제공되는 도로, 공원, 광장, 녹지 등의 시설

2. 재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획

(1) 재개발 촉진구를 정하는 지역

- ①토지의 이용상황의 변화가 현저한 곳
- ②충분한 공공시설이 정비되어 있지 않은 곳
- ③토지의 고도이용을 도모하는 것이 도시기능의 증진에 공헌하는 곳
- ④용도지역이 정해지지 않은 지역

※구체적으로는 공장, 창고, 철도조차장, 항만시설적지 등의 대규모적인 저·미이용지 외, 목조밀집시가지, 노후화된 주택단지, 주택개발을 행하는 도시내 농지 등이 대상이 된다.

(2) 재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획이 특징

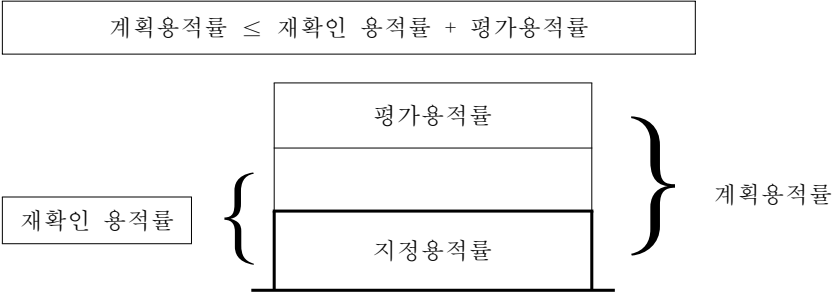
- ①공공시설 등 「도시기반」과 우량한 「건축물」 등의 일체적인 정비에 의해 토지의 합리적이고 건전한 고도이용과 도시기능의 증진을 도모함에 의해 종합적인 재개발, 개발정비를 행할 수 있다.
- ②지역의 특성이나 열의에 따라 마찌즈꾸리를 단계적으로 진행할 수 있다.
- ③재개발 등 촉진구를 정하는 지구계획의 내용에 적합한 건축물에 대해서는 용도제한 등의 사항에 대해서 일반규제를 완화함에 의해 목표로 하는 시가지상의 실현을 도모할 수 있다.

(3) 재개발 등 촉진구 내의 제한완화

- ① **용적률** 제한의 완화: 도시계획에서 정하는 수치를 초과하여 용적률을 정할 수 있다. → (인정)
- ② **높이** 제한의 완화: 도로사선, 북측사선, 인지(隣地)사선 등을 완화할 수 있다. → (허가)
- ③ **용도** 제한의 완화: 도시계획에서 정하는 용도지역에 따라 제한되는 용도의 건축물을 건축할 수 있다. → (허가)
- ④ 건폐율제한의 완화: 도시계획에서 정하는 수치를 초과하여 건폐율을 정할 수 있다. → (인정)
- ⑤ 일영(日影)규제의 적용제외: 지구정비계획구역내에서는 일영(日影)규제가 적용되지 않는다. → (조례)

(4) 동경도에서 운용되는 재개발 등 촉진구(促進區)

① 용적률 설정의 방침



- 계획용적률: 지구정비계획으로 정하는 용적률의 최고한도
- 지정용적률: 용도지역에 관한 도시계획으로 정해져 있는 용적률
- 재확인 용적률: 재개발 등에 의한 공공시설의 정비나 토지이용의 전환 후, 장래 재확인 할 것을 상정한 경우의 지정용적률(구역의 도시내에 위치, 공공시설정비 등을 감안)
- 평가용적률: 지구계획 구역 내 및 주변시가지환경의 정비, 개선에 이바지한 공헌내용이나 건축계획 등의 우량성을 평가하여 설정한 용적률(구역 내 공지, 주택공급 등을 평가)

② 목적, 적용구역, 관련사업 등

a. center core area의 육성

- 도 심: 汐留(철도주차장적지: 토지구획정리사업)
- 부도심: 大崎駅 東口(공장적지:시가지재개발사업), 大崎駅 西口(공장적지: 시가지재개발사업), 임해부도심(항만시설적지: 도시계획도로)
- 신거점: 品川駅 東口(철도주차장적지: 토지구획정비사업, 도시계획도로)

b. 도시주거의 추진

- 勝どき六丁目(창고적지: 시가지재개발사업), 晴海三丁目西(항만시설용지: 시가지재개발사업, 토지구획정리사업)

c. 지역활성화

- 룩뿐기六丁目(일반시가지, TV방송국적지 : 시가지재개발사업), 룩뿐기一丁目西(일반시가지: 시가지재개발사업), 赤坂九丁目(관청시설적지)

d. 토지기능의 변신

- 東品川四丁目(창고적지: 시가지재개발사업), 南千住북부(철도주차장적지)

e. 공공시설정비

- 환상(環状) 2호선 신바시(新橋)· 토라노몬(虎ノ門)(일반시가지: 都道)

3. 동경 토지이용의 개요

- 인구 : 1,289만인(H14.12.1 통계)
- 면적 : 218,705 ha (상세 표1)
- 도시계획구역 : 174,344HA (상세 표2)

표1> 토지이용기본계획 지역구분별 면적(평성 14.4.1 현재)

구분(주요한 토지이용규정법)		면적(ha)	면적(%)
5지역	도시지역(도시계획법)	174314	79.7
	농업지역(농업진흥지역정비에 관한 법령)	15326	7.0
	삼림구역(삼림법)	80699	36.9
	자연공원지역(자연공원법)	80231	36.7
	자연보전지역(자연환경보전법)	759	0.3
	계	351329	
백지지역		2236	1.0
합계		353565	
도토지면적		218705	100.0

주 : 도(都)토지면적 (H13.10.1 현재)의 약 6할의 부분이 2회 이상의 지역에서 중복 합산되어 각 지역의 면적과 도(都)토지면적은 일치하지 않는다.

표2> 지역, 지구 등의 면적표(면적단위: ha, 평성 14.4.1 현재)

면적, 지역, 지구 등		구부(區部)		타마		島嶼		계	
			割合(%)		割合(%)		割合(%)		割合(%)
도시계획구역		61339.7	100	82883.3	100	30121.0	100	174344.0	100
시가화구역		58149.2	94.8	49473.6	59.7			107622.8	61.7
시가화조정구역		3190.5	5.2	33409.7	40.3			36600.2	21.0
용도 지역	제1종저축주거 전용지역	11512.3	19.8	29914.2	56.6			41426.5	37.3
	제2종저축주거 전용지역	566.4	1.0	189.1	0.4			755.5	0.7
	제1종중고층주거 전용지역	10468.5	18.0	8728.4	16.5			19196.9	17.3
	제2종중고층주거 전용지역	1068.8	1.8	2475.6	4.7			3544.4	3.2
	제1종주거지역	9179.2	15.8	2051.1	3.9	78.4	76.3	11308.7	10.2
	제2종주거지역	1148.2	2.0	857.2	1.6			2005.4	1.8
	준주거지역	461.8	0.8	956.8	1.8			1418.6	1.3
	근린상업지역	4137.0	7.1	1600.6	3.0			5737.6	5.2
	상업지역	6379.6	11.0	844.8	1.6	24.3	23.7	7248.7	6.5
	준공업지역	10897.3	18.7	3528.2	6.7			14425.5	13.0
	공업지역	1271.0	2.2	1379.4	2.6			2650.4	2.4
	공업전용지역	1059.1	1.8	309.2	0.6			1368.3	1.2
계		58149.2	100	52834.6	100.0	102.7	100	111086.5	100

4. (1) 동경의 지구계획 등 실적 1

표3> 지구계획 등 책정실적 (통계 2002. 3. 31 현재)

	지구계획		지구정비계획		
	지구수	면적(ha)	지구수	면적(ha)	예외지구
지구계획	368	8038	365	7476	289
유도용적형)	27	457	27	529	27
용적적정배분형					
용도별용적형	15	593	15	572	15
마찌나미유도형	26	737	26	721	26
입체도로제도					
시가화조정구역					
주택고도이용지구계획	1	3	1	3	1
재개발지구계획	36	821	32	312	32
입체도로제도	2	21	2	20	2
방재가구정비지구계획	3	92	3	90	3
연도지역계획	29	507	29	507	26
용적의 적정배분					
집락지구계획					
합 계	437	9461	430	8388	351

(2) 동경 지구계획 등 실적 2

- 지구계획실적(2003.1말 현재)
- 지구계획 : 건수 422건
- 총면적 10.018ha (시가화지역의 약 9.3%)

표4> 도내지구계획의 실적

실적 년	건수(건)	통계(건)	면적(HA)	통계(HA)
1983	8	8	216.2	216.2
1984	6	14	73.9	290.1
1985	14	28	313.4	60.35
1986	17	45	618.7	1222.2
1987	13	58	322.8	1545.0
1988	5	63	73.0	1618.0
1989	33	96	321.9	1939.9
1990	23	119	257.8	2197.7
1991	13	132	292.6	2490.3
1992	18	150	621.1	3111.4
1993	38	188	1873.4	4984.8
1994	35	223	422.4	5407.2
1995	5	228	82.2	5489.4
1996	38	266	780.9	6270.3
1997	16	282	246.7	6517.0
1998	20	302	282.2	6799.2
1999	26	328	483.5	7282.7
2000	16	344	418.5	7701.2
2001	24	368	405.6	8106.8
2002(2003.1 년 말)	54	422	1911.2	10018.0

주: 연도, 방재가구, 재개발, 주택고도이용의 각지구계획면적등의 합산

5. 재개발 등 촉진구(促進區)를 정하는 지구계획 사례

(1) 임해부도심지구계획(1991년 3월 결정)

지구개요

- 1986년 임해부도심을 제7번째의 부도심으로 육성하는 방침을 결정
- 1987년 임해부 부도심 개발기본구상 책정
- 1988년 임해부 부도심 개발기본계획 책정

- 1996년 임해부도심개발의 기본방침 책정
- 1997년 임해부도심 마찌즈꾸리 추진계획 책정
- 1998년 임해부도심 마찌즈꾸리 가이드라인(개정) 책정
- 동경만에 나타난 약 400ha의 매립지

계획개요

- 임해부도심은 크게 台場, 青海, 有明南, 有明北 4개 구역의 약 100ha 단위의 구역으로 구분되고 있다.
- 매립 등의 사업을 행한 동경도가 임해부도심 마찌즈꾸리 추진계획 안에서 정한 개발프레임의 범위 내에서 계획적으로, 혹은 유연하게 각 가구의 최종용적을 설정하고, 민간기업 등에 매각, 단계적으로 마찌즈꾸리를 추진하고 있다.

지구계획의 내용

- 台場 지구는 오다이바(お台場)해상공원 등의 자연환경이나 조망을 활용한 양호한 주택시가지의 형성, 상업·숙박업무기능으로 이루어진, 정취와 흥겨움의 어번 리조트(urban resort)형의 시가지 형성을 목표로 하였다.
- 青海 지구는 정보통신의 수·발신 거점으로, 텔레콤센터의 정비, 인텔리전트 비즈니스 센터 「동경 텔레포트」의 형성, 업무·상업·주택으로 이루어진 양호한 복합시가지 형성을 목표로 하였다.
- 有明南 지구는 국제전시장을 핵으로 한 컨벤션관련업무, 패션 디자인관련업무, 상업·주택·문화기능 등에 의한 흥겨움이 있는 복합시가지를 형성하고 「동경 국제컨벤션 파크」를 정비하는 것을 목표로 하였다.
- 有明北 지구는 국제화·정보화에 대응한 상업·업무기능등의 도입, 다양한 도시생활에 대응한 거주기능의 도입, 有明北 지구의 개성과 쾌적성을 고양하고, 인간성 풍부한 시가지 형성에 기여하는 문화·교류·레크리에이션 등의 기능을 정비하는 것을 목표로 하였다.
- 이미 4개 구역에 아울러, 11지구의 지구정비계획이 결정 완료되었고, 1지구가 도시계획절차 중에 있다.

(2) 赤坂九丁目 지구계획(2001년 4월 결정)

지구개요

- 에도시대, 다이묘(大名)의 별저(別邸)(毛利家 등)
- 明治시대~1945년, 군용지(구 육군)
- 1945년~1959년, 군용지(미국군)
- 1959년~방위청 본청 청사 외
- 2000년, 방위청 본청 청사가 市ヶ谷 지구로 이전
- 지구내 약 10ha는 방위청 본청 청사 적지와 공원이 대부분을 점유하고 있고, 근처에는 이국적인 색채의 록본기와 화려한 아오야마 패션지역이 있다.

계획개요

- 대규모의 방위청 본청 청사 적지를 포함하는 이 지구에 대해서 지역의 녹지(綠地)네트워크화, 도시형주택의 도입, 흥겨움과 활력 가득한 시가지 형성 등의 정비를 도모한다.
- 지구계획(재개발 등 촉진구)의 틀 속에서 민간사업자가 개발을 행하고, 공원 및 오픈 스페이스의 정비, 도로, 보행자 전용도로 등의 정비를 행한다.
- 2007년도 내에 공사완료 예정

지구계획의 내용

- 일체적인 지구개발을 진행하여 공원 등 양호한 오픈스페이스를 갖춘 쾌적한 도시환경을 창출하고, 정주인구의 확보를 도모함과 동시에 업무, 상업, 문화, 교류, 거주 등의 기능이 융합된 매력 있는 복합시가지 형성을 목표로 하였다.
- 당초의 계획은 민간기업 등에 의해 국유지 등의 토지가 매각되는 것을 고려하여, 주요한 공공시설(지구도로, 공용공지 등)의 규모 및 배치, 지구정비계획의 항목 중 건축물의 용도제한, 벽면위치의 제한 등을 정해 계획을 담보성을 고양시켰다.
- 지구의 구체적인 건축계획이 대강 정해졌기 때문에, 지구정비계획에 용적률의 최고한도 등을 추가하여 현재, 도시계획변경 절차 중에 있다.

(3) 豊洲二・三丁目 지구계획(2002년 6월 결정)

지구개요

- 1920~30년에 매립사업, 1937년에 이 지역은 정식으로 「豊洲」라 명명
- 1939년~1943년, 石川島조선소 건설, 공장 및 작업원 숙소 등이 입지
- 1960년대, 인접지역에서 매립이 진행되어 시가화 됨
- 2001년, 조선소의 도크(dock)가 폐쇄
- 지구 내 약 50ha는 주로 공장 등의 공업계 토지이용

계획개요

- 대규모 조선소 적지를 포함하는 이 지구에 대해서 차세대형의 산업·업무(IT, 신에너지 등)의 입지, 도크(dock)적지를 활용하여 수변으로 열린 흥겨운 공간, 매력적인 도시형 주거공간, 유리카모메(*교통수단명)의 연장에 따라 교통결절 거점 등의 형성을 도모한다.
- 서측(二丁目)의 기반정비는 개인시행의 토지구획정리사업으로 도로, 공원, 교통광장, 방호(防潮)·호안 등을 정비하고, 동측(三丁目)의 기반정비는 주택시가지 정비종합지원사업을 활용하여 도로, 공원 등을 정비한다.
- 유리카모메(ゆりかもめ)의 연장에 맞추어 2005년도 내 일부 완성을 목표로 한다.

지구계획의 내용

- 교통결절기능의 강화나 기존의 산업기능을 활용한 업무·상업기능, 수변이나 도크적지를 활용한 교류기능, 수변에 면한 입지환경이나 조망을 활용한 주거기능 등의 정비에 의해 거점성이 높은 매력적인 복합시가지의 형성을 도모하는 것을 목표로 하였다.
- 주요한 공공시설(지구간선도로 등)의 배치 및 규모를 정한 단계에서, 정비 후에 상정되는 재확인 상당 용적률을 사전에 명시한다.
- 각 가구의 구체적인 건축계획이 결정됨에 따라 지구정비계획에 건축물의 용도 제한, 용적률의 최고한도, 벽면위치 제한, 높이의 최고한도 등을 정해간다(현재 2가구 결정 완료).

기타

- 구역전체의 지권자 등에서 마찌나미 디자인에 관한 가이드라인을 책정 중.

(4) 大崎驛 西口 지구계획(2002년 9월 결정)

지구개요

- 대정(大正)시대, 공장이 입지
- 1970년대, 大崎驛 주변으로 재개발이 행해짐
- 1982년, 大崎가 부도심으로 위치하게 됨
- 1984년, 지역기업의 공장이전을 계기로 재개발 검토 개시
- 지구내 약 9ha는, 대규모 공장적지와 현존하는 연구개발시설이 절반을 차지하고 있고, 나머지는 기존시가지로 이루어져 있다.

계획개요

- 지구는 공장적지를 중심으로 한 대규모 부지와 일반복합시가지로 형성되어 있고, 각각의 사업화점토의 숙성도나 지권자간의 합의형성 상황이 다르기 때문에 단계적으로 사업을 추진한다.
- 대규모 부비에 대해서 시가지재개발사업에 의해 도로 등을 정비한다.
- 2007년도 내에 선행가구완성예정, 최종완성 예정년도는 미정

지구계획의 내용

- 부도심 형성을 추진하기 위해 연구개발형 산업을 중심으로 하는 업무기능의 집적화, 상업기능·거주기능 등 다양한 기능이 조화된 마찌즈꾸리를 추진하면서, 교통광장 등의 도시기반시설정비, 보행자 네트워크의 형성 등에 의해 교통결정기능의 강화 및 방재성의 향상 등을 도모하고, 매력과 흥겨움이 있는 양호한 도시공간을 형성하는 것을 목표로 하였다.
- 선행 가구의 구체적인 건축계획이 결정된 시점에서, 다른 가구에 대해서도 지구시설, 또는 벽면위치의 제한 등을 정하여 계획의 담보성을 고양함과 동시에, 정비 후에 상정되는 재확인 상당 용적률을 사전에 명시하였다.

(5) 霞ヶ関三丁目南 지구계획(2003년 1월 결정)

지구개요

- 에도시대, 에도성내 주변, 다이묘(大名)의 에도 체제시 주거로 사용
- 명치시대, 工部대학교(현 동경대학 공학부), 학습원 등
- 쇼와시대, 문부성(현 문부과학성), 회계심사원 등
- 1968년 일본 최초의 초고층 빌딩 완성
- 2001년 정부가 긴급경제대책의 일환으로 문부과학성 및 회계조사원청사의 건체에 대해 PFI수법에 의한 방침을 발표
- 이 지구의 약 5ha는 황거(皇居)의 남측, 霞ヶ関 관청가의 남단에 위치하며, 행정기능과 민간의 업무기능이 공존하고 있다.

계획개요

- 토지의 유효고도이용·복합이용을 도모하기 위해 지구의 북측·동측에 중앙관청시설 및 관민합동시설, 남서측으로 민간업무시설, 가로와 홍여움을 연출하는 점포, 문화교류시설, 중앙부에 정보수발신 거점, 교류활동의 무대가 되는 거점 지구에 상응하는 광장 등의 공간을 배치한다.
- 지구 내 시설이 배치에 있어서는 토지의 고저차, 거리의 굴곡 등을 고려한 토지이용을 행하면서 녹지 풍부하고 쾌적한 도시환경의 형성을 도모한다.
- 2008년도내에 공사완료예정

지구계획의 내용

- 문부과학성, 회계조사원의 관청시설을 포함하는 지구전체의 재개발로서, 지권자 등인 관민이 일치협동하여, 관민이 융합된 마찌즈꾸리를 추구함으로써, 국제도시·동경의 새로운 거점지구로서 21세기를 선도하는 개성있는 마찌즈꾸리를 실현하는 것을 목표로 하였다.
- 주요한 공공시설(광장, 중앙관통통로 등)의 배치 및 규모를 정하였다.
- PFI수법에 의해 적극적인 민간활력의 도입을 도모할 필요가 있기 때문에 구체적인 건축계획이 정해져 있지 않은 단계로서, 대강의 최종용적률을 사전에 명시하고 있다.

6 지구계획을 활용한 마찌즈꾸리 사례 - 동경도 중앙구

【기본데이터】	
용도지역면적	851.6ha
인 구	86,358명
업 지	동경역 동측 일대 긴자, 니혼바시, 동경 유수의 상업·업무지를 가짐
【마찌즈꾸리의 특징】	
구의 과반지역(74%)을 3개 유형(세부내용은 다름) 15지구로 나누고, 마찌나미유도형지구계획 책정·구역의 특징에 맞추어 용도별용적형지구계획, 기능변신형고도이용지구 등을 병용하여 빈틈없는 마찌즈꾸리를 추진하고 있다.(그림 참조)	
이 결과, 1955년 이후 감소하고 있던 인구가 1997년 약 72,000명에서 2003년 약 86,000명까지 회복(6년간 약 14,000명의 인구 증가)	

구역별 지구계획의 개요와 신고 실적

지구명	긴자(金座)지구 니혼바시(日本橋)·동경역전 (東京驛前) 지구	스미다(隅田)강 하안 지구	츠키시마(月島)지구
그림표시	황색	청색	녹색
지구계획의 목 표	원만한 도심상업기능의 변신과 주택·상업기능의 유지를 도모한다. 또한 도로를 따라 정비된 경관을 연출하고, <u>홍거울과 풀격 있는 도심공간을 형성한다.</u>	각 지역의 특징을 살리면서 <u>정주성 높은 주택시성의 입지를</u> 촉진하고, 상업기능 등과 거주기능이 조화된 <u>복합시가지의</u> 형성을 추진한다.	츠키시마(月島)지구다운 골목공간을 중심으로 하여 각각의 건축물의 건체를 촉진하고, 인구회복과 재해에 강한 시가지 형성을 추진한다.
지구계획의 결정시기	긴자지구 1998. 11(変 2002. 5, 2003. 2) 니혼바시·동경역전 지구 2000. 6(変 2003. 2)	니혼바시간 屋街지구 외 총 5지구 1997. 6 (変 2002. 5, 2003. 2) (다만, 1993. 7월에 용도별용적형지구계획은 결정완료)	츠키시마잇초메지구 외 총 8지구 1997. 11(変 2002. 5, 2003. 2)
도시계획설정 이후의 건축계획 신고 실적 (2002년 12월 말 현재)	긴자지구 83건 니혼바시·동경역전 지구 48건	스미다강 하안지구 총계 · 신고건수 524건 -주택계열 524건 (그 중 용적률완화 249건) -비주택계열 98건 -주택호수 12,349호 (그 중 원룸 5,937호)	츠키시마지구 총계 · 신고건수 102건 -일단지인정건수 18건 (상당접수 52건) -주택 100건 3, 011호 (그 중, 단독주택 43건 50호, 공동주택 57건 2,961호)

東京都の再開発等促進区を定める地区計画等の
具体的事例と運用

東京都都市計画局都市づくり政策部土地利用計画課長 西 正史

- 1 地区計画制度
- 2 再開発等促進区を定める地区計画
- 3 東京の土地利用の概要
- 4 東京の地区計画等の実績
- 5 再開発等促進区を定める地区計画の事例
- 6 地区計画を活用としたまちづくりの事例

1 地区計画制度

(1) 地区計画の種類

地区計画等

誘導容積型

地区計画 (一般型)	道路、公園等の配置・規模、建築物の用途の制限などをきめ細かく定め、区域の特性に応じた良好なまちづくりを進める。
---------------	---

2段階の容積率を定め、公共施設が整備された場合に高い容積率を適用する。

高度利用都市 機能更新型	適正な公共施設を備えた区域において、高度利用と機能更新を図るため容積率の緩和を行う。
-----------------	--

容積適正配分型 区域内の容積率を適正に配分する。

用途別容積型

住宅の供給を促進するため、住宅用途について容積率を緩和する。

街並み誘導型

良好な街並み形成や居住環境確保のため、形態制限を緩和する。

立体道路制度

計画道路等の整備のため、道路上空や路面下の建築物整備を一体的に行う。

沿道地区計画	幹線道路沿道の交通騒音などの障害防止と合理的な土地利用の促進を図る。
--------	------------------------------------

防災街区整備地区計画	延焼防止効果のある道路等と沿道の耐火建築物等との一体的整備を誘導する。
------------	-------------------------------------

集落地区計画	営農条件と調和のとれた良好な住環境の確保と適正な土地利用を図る。
--------	----------------------------------

(2) 地区計画で定める内容、事項と区域

地区計画の方針	①地区計画の目標
②区域の整備、開発及び保全の方針 (土地利用の方針、地区施設の整備の方針、建築物等の整備の方針など)	

再開発等促進区	①土地利用に関する基本方針
②主要な公共施設(「2号施設」)の配置、規模	

地区整備計画	①「地区施設」の配置、規模
②用途、容積率、建ぺい率、敷地面積、建築面積、壁面の位置、工作物の設置、高さ、垣・さくの構造、形態・意匠などに関する制限	

※ 2号施設：土地利用転換により新たに形成される地域に必要なもので都市計画施設、地区施設以外のもの

地区施設：主として区域内の居住者等の利用に供される道路、公園、広場、緑地などの施設

2 再開発等促進区を定める地区計画

(1) 再開発等促進区を定める区域

- ① 土地の利用状況の変化が顕著なこと
- ② 十分な公共施設が整備されていないこと
- ③ 土地の高度利用を図ることが都市機能の増進に貢献すること
- ④ 用途地域が定められていること

具体的には、工場、倉庫、鉄道操車場、港湾施設跡地などの大規模な低・未利用地のほか、木造密集市街地、老朽化した住宅団地、住宅開発を行う都市内農地などが対象となる。

(2) 再開発等促進区を定める地区計画の特徴

- ①公共施設等「都市基盤」と優良な「建築物」等の一体的な整備により、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進を図ることにより、総合的な再開発、開発整備を行うことが出来る。
- ②地域の特性や熟度に応じて、まちづくりを段階的に進めることが出来る。
- ③再開発等促進区を定める地区計画の内容に適合する建築物については、用途制限等の事項について一般規制を緩和することにより、めざすべき市街地像の実現を図ることが出来る。

(3) 再開発等促進区内の制限の緩和

- ① 容積率制限の緩和
都市計画で定める数値を超える容積率を定めることが出来る。(認定)
- ② 高さ制限の緩和
道路斜線、北側斜線、隣地斜線などを緩和することが出来る。(許可)
- ③ 用途制限の緩和
都市計画で定める用途地域で制限される用途の建築物を建築することが出来る。(許可)
- ④ 建ぺい率制限の緩和
都市計画で定める数値を超える容積率を定めることが出来る。(認定)

⑤ 日影規制の適用除外

地_区整備計_画区域_内は、日影規制が適用されない。(条例)

(4) 再開_発等促進_区の東京都での運用

① 容積率の設定の考え方

$$\text{計_画容積率} \leq \text{見直し相当容積率} + \text{評価容積率}$$



計_画容積率：地_区整備計_画で定める容積率の最高限度

指定容積率：用途区域に関する都市計_画で定められている容積率

見直し相当容積率：再開_発等による公共施設の整備や土地利用_{転換}後、~~将来~~見直すことを想定した場合の指定容積率（区域の都市_内での位置づけ、公共施設整備等を勘案）

評価容積率：地_区計_画の区域_内及び周辺市街地環境の整備、改善に資する_{貢献}内容や建築計_画等の優良性を評価して設定する容積率（区域_内の空地、住宅供給等を評価）

② 目的、適用_{区域}、関連事業など

ア センター・コア・エリアの育成

都 心：汐留（_{鉄道}操車場跡地：土地_{区画}整理事業）

副都心：大崎_駅東口（工場跡地：市街地再開_発事業）、大崎_駅西口（工場跡地：市街地再開_発事業、都市計_画道路）、臨海副都心（港湾施設跡地：都市計_画道路）

新_{拠点}：品川_駅東口（_{鉄道}操車場跡地：土地_{区画}整理事業、都市計_画道路）

イ 都心居住の推進

勝どき六丁目（倉庫跡地：市街地再開_発事業）、晴海三丁目西（港湾施設用地：市街地再開_発事業、土地_{区画}整理事業）

ウ 地域の活性化

六本木六丁目（一般市街地、TV局跡地：市街地再開発事業）、六本木一丁目西（一般市街地：市街地再開発事業）、赤坂九丁目（官庁施設跡地）

エ 土地の機能更新

東品川四丁目（倉庫跡地：市街地再開発事業）、南千住北部（鉄道操車場跡地）

オ 公共施設整備

環状2号線新橋・虎ノ門（一般市街地：都道）

5 再開発等促進区を定める地区計画の事例

（1）臨海副都心地区計画（1991年3月当初決定）

地区の概要

- ・ 1986年、臨海副都心を第7番目の副都心として育成する方針を定める
- ・ 1987年、臨海部副都心開発基本構想策定
- ・ 1988年、臨海部副都心開発基本計画策定
- ・ 1996年、臨海副都心開発の基本方針策定
- ・ 1997年、臨海副都心まちづくり推進計画策定
- ・ 1998年、臨海副都心まちづくりガイドライン（改定）策定
- ・ 東京湾に浮ぶ約400haの埋立地

計画概要

- ・ 臨海副都心は台場、青海、有明南、有明北の大きく4つの約100ha単位の区域に区分されている
- ・ 埋め立て等の事業を行った東京都が、臨海副都心まちづくり推進計画の中で定めた、開発フレームの範囲内で、計画的かつ柔軟に各街区の最終容積率を設定し、民間企業等に売却、段階的にまちづくりを推進している

地区計画の内容

- ・台場地区は、お台場海浜公園などの自然環境や眺望を活かした良好な住宅市街地の形成、商業・宿泊・業務機能からなる、うるおいにぎわいのアーバンリゾート型の市街地形成を目標とした
- ・青海地区は、情報通信の受発信拠点としてテレコムセンターの整備、インテリジェントビジネスセンター「東京テレポート」の形成、業務・商業・住宅からなる良好な複合市街地の形成を目標とした
- ・有明南地区は、国際展示場を核としたコンベンション関連業務、ファッション・デザイン関連業務、商業・住宅・文化機能等によるにぎわいのある複合市街地を形成し、「東京国際コンベンションパーク」を整備することを目標とした
- ・有明北地区は、国際化・情報化に対応した商業・業務機能等の導入、多様な都市生活に対応した居住機能の導入、有明北地区の個性と快適性を高め、人間性豊かな市街地の形成に寄与する文化・交流・レクリエーション等の機能を整備することを目標とした
- ・臨海副都心まちづくり推進計画の中で定められた、開発フレームの範囲内で、臨海副都心まちづくりガイドラインで定めた敷地規模、壁面の位置の制限、建物高さなどを尊重し、各街区の具体の建築計画が決まった段階で、地区整備計画に詳細を定めている
- ・既に、4つの区域合わせて、11地区の地区整備計画が決定済、1地区が都市計画手続き中である

(2) 赤坂九丁目地区計画 (2001年4月当初決定)

地区の概要

- ・江戸時代、大名の別邸（毛利家など）
- ・明治時代～1945年、軍用地（旧陸軍）
- ・1945～1959年、軍用地（アメリカ軍）
- ・1959年～防衛庁本庁庁舎ほか
- ・2000年、防衛庁本庁庁舎が市ヶ谷地区に移転
- ・地区内約10haは、防衛庁本庁庁舎跡地と公園が大半を占め、近傍には、国際色豊かな六本木とファッショナブルな青山のショッピングエリアがある

計画概要

- ・大規模な防衛庁本庁舎跡地を含む、本地区について、地域の緑のネットワーク化、都市型住宅の導入、賑わいと活力ある市街地の形成などの整備を図る
- ・地区計画（再開発等促進区）の枠組みの中で、民間事業者が開発を行い、公園及びオープンスペースの整備、道路、歩行者専用道路等の整備をする
- ・2007年度内に工事完成予定

地区計画の内容

- ・一体的な地区開発を進め、公園及び良好なオープンスペースを備えた快適な都市環境を創出し、定住人口の確保を図るとともに、業務、商業、文化、交流、居住等の機能が融合した魅力ある複合市街地を形成することを目標とした
- ・当初計画は、国有地が民間企業等に土地の売却が行われることを考慮し、主要な公共施設（区画道路、公共空地等）の配置及び規模、地区整備計画の項目のうち、建築物の用途の制限、壁面の位置の制限等を定め、計画の担保性を高めた
- ・地区の具体の建築計画がおおまかに決まったので、地区整備計画に容積率の最高限度等を追加し、現在、都市計画変更の手続き中

(3) 豊洲二・三丁目地区計画 (2002年6月当初決定)

地区の概要

- ・ 1920～30年代に埋立事業、1937年にこの地は正式に「豊洲」と命名
- ・ 1939～1943年、石川島造船所が建設、工場および作業員宿舎等が立地
- ・ 1960年代～、隣接地での埋立などに伴い、市街化される
- ・ 2001年、造船所のドックが閉鎖される
- ・ 地区内約50haは、主として工場等の工業系の土地利用

計画概要

- ・ 大規模な造船所跡地を含む、当地区について、次世代型の産業・業務（IT、新エネルギーなど）の立地、ドック跡を活かし水辺に開かれた賑わい空間、魅力的な都市型の居住空間、ゆりかもめの延伸に合わせた交通結節拠点などの形成を図る
- ・ 西側（二丁目）の基盤整備は、個人施行の土地区画整理事業で道路、公園、交通広場、防潮護岸等を整備、東側（三丁目）の基盤整備は、住宅市街地整備総合支援事業を活用して道路、公園等を整備する
- ・ ゆりかもめの延伸に合わせ、2005年度内に一部完成予定

地区計画の内容

- ・ 交通結節機能の強化や既存の産業機能を活かした業務・商業機能、水辺やドック跡を活かした交流機能、水辺に面する立地環境や眺望を活かした居住機能などの整備により、拠点性の高い魅力的な複合市街地の形成を図ることを目標とした
- ・ 主要な公共施設（地区幹線道路等）の配置及び規模を定めた段階で、整備後に想定される、見直し相当容積率を事前に明示した
- ・ 各街区の具体的な建築計画が決まっていくに従い、地区整備計画に建築物の用途の制限、容積率の最高限度、壁面の位置の制限、高さの最高限度などを定めていく（現在2街区決定済）

その他

- ・ 区域全体の地権者等で街並みデザインに関するガイドラインを策定中

(4) 大崎駅西口地区計画 (2002年9月当初決定)

地区の概要

- ・ 大正時代、工場が立地
- ・ 1970年代～大崎駅周辺で再開発が行われる
- ・ 1982年、大崎が副都心として位置づけられる
- ・ 1984年、地元企業の工場移転を契機に、再開発の検討開始
- ・ 地区内約9haは、大規模な工場跡地と現存する研究開発施設が過半を占め、残りは既存市街地となっている

計画概要

- ・ 地区は、工場跡地を中心とした大規模敷地と、一般複合市街地で形成され、それぞれの事業化検討熟度や地権者間の合意形成の状況が異なっており、段階的に事業を推進する
- ・ 大規模敷地については、事業者の開発により交通広場、地区幹線道路等を整備し、既存市街地については、市街地再開発事業により、道路等を整備する
- ・ 2007年度内に、先行街区完成予定、最終完成予定年度は未定

地区計画の内容

- ・ 副都心の形成を推進するため、研究開発型産業を中心とする業務機能の集積化、商業機能・居住機能等の多様な機能が調和した街づくりを進めるとともに、交通広場等の都市基盤施設整備、歩行者ネットワークの形成などにより、交通結節機能の強化及び防災性の向上等を図り、魅力と賑わいのある良好な都市空間を形成することを目標とした
- ・ 先行する街区の具体の建築計画が決まった時点で、他の街区についても地区施設、壁面の位置の制限等を定め、計画の担保性を高めるとともに、整備後に想定される、見直し相当容積率を事前に明示した

(5) 霞ヶ関三丁目南地区計画 (2003년 1월当初決定)

地区の概要

- ・江戸時代、江戸城内にあたり、大名の江戸滞在時の住居 (日向延岡藩内藤家)
- ・明治時代、工部大学校 (現東京大学工学部)、学習院など
- ・昭和初期、文部省 (現文部科学省)、会計検査院、華族会館など
- ・1968年、日本初の超高層ビル (霞が関ビル) 完成
- ・2001年、政府が、緊急経済対策の一環として、文部科学省&会計検査院庁舎の建替えに関し、PFI手法による方針を発表
- ・当地区約5haは、皇居の南側、霞が関の官庁街の南端に位置し、行政機能と民間の業務機能が共存している

計画概要

- ・土地の有効高度利用・複合利用を図るため、地区の北側・東側に中央官庁施設及び官民合築施設、南西側に民間業務施設、街の賑わいを演出する店舗、文化交流施設、中央部に情報受信拠点、交流活動の舞台ともなる拠点地区に相応しい広場等の空間を配置する
- ・地区内施設の配置に当たっては、土地の高低差、外堀通りの湾曲性などに配慮した土地利用を行うとともに、緑豊かで快適な都市環境の形成を図る
- ・2008年度内に工事完成予定

地区計画の内容

- ・文部科学省、会計検査院の官庁施設を含む地区全体の再開発として、地権者等である官民が一致協力し、官民融合したまちづくりを迫及することにより、国際都市・東京の新しい拠点地区として、21世紀を先導する個性あるまちづくりを実現することを目標とした
- ・主要な公共施設 (広場、中央貫通通路等) の配置及び規模を定めた
- ・PFI手法により、積極的な民間活力の導入を図る必要があるため、具体の建築計画が定まっていない段階で、おおむねの最終容積率を事前に明示した

〔参考資料〕

- 1 地区計画制度の規制一覧
- 2 地区計画を適図適用した区域の位置図
- 3 再開発等促進区の位置図
- 4 臨海副都心地区計画
- 5 赤坂九丁目地区計画
- 6 豊洲二・三丁目地区計画
- 7 大崎駅西口地区計画
- 8 霞ヶ関三丁目南地区計画
- 9 東京都中央区区の地区計画の事例
- 10 東京都の用途地域に関する指定基準
- 11 環境形成型地区計画

세타가야구 지구계획 운영사례: 주민참여 중심

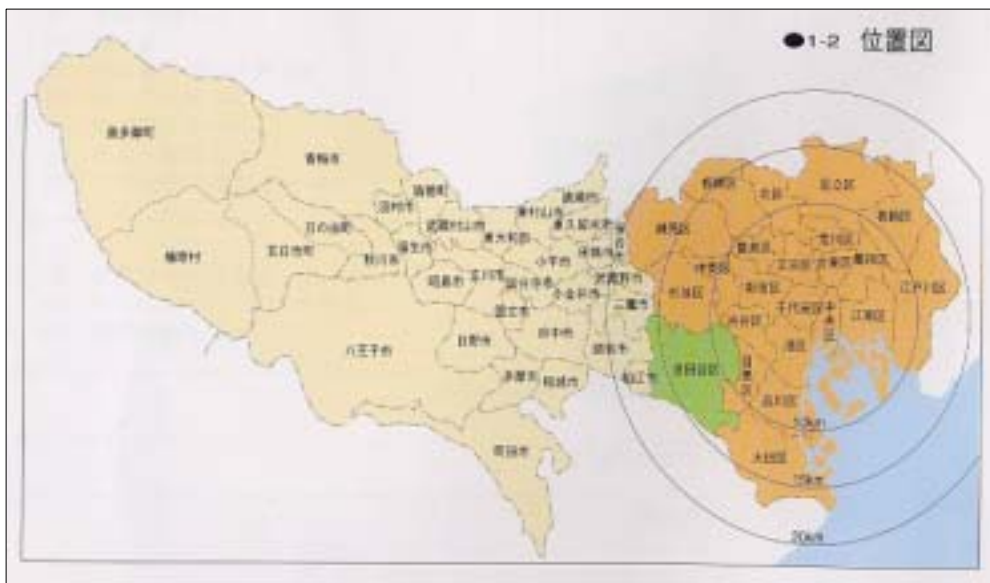
高藤建次

Saitho

"city setagaya"

E-mail : sea02128@rmb.setagaya.tokyo.jp

■ 세타가야구 지구계획 운영사례(p.1)



그림> 위치도

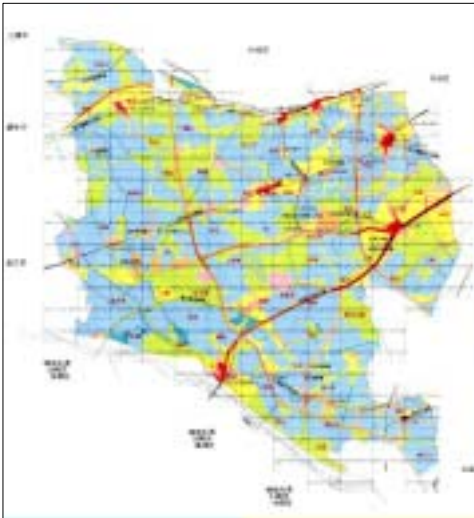


세다가야구(世田谷 区)는 대략 80만명 이상의 인구와 58.81km²의 면적을 가진, 23개구 중 최대의 구로 알려져 있다. 그러나 면적은 1988년에 58.08 km²로 보정된 후, 1992년에는 매립이 진행된 오오타구(大田 区)가 59.46km²가 되어 구내 제 2위가 되었다. 또한 인수도 1988년 이래 계속해서 감소되고 있고, 1990년 국세조사에서는 약 79만명으로 조사되었다.

비록 23개 구의 서남단에 위치하고 있지만, 도심으로부터 18km이내, 부도심으로부터 10km이내의 편리한 주택도시라는 기본적인 성격에는 변함이 없다.

그림> 지구도

■ 용도지역도 (p.2)



그림> 5개 지구도



그림> 용도지역도(토지이용규제)

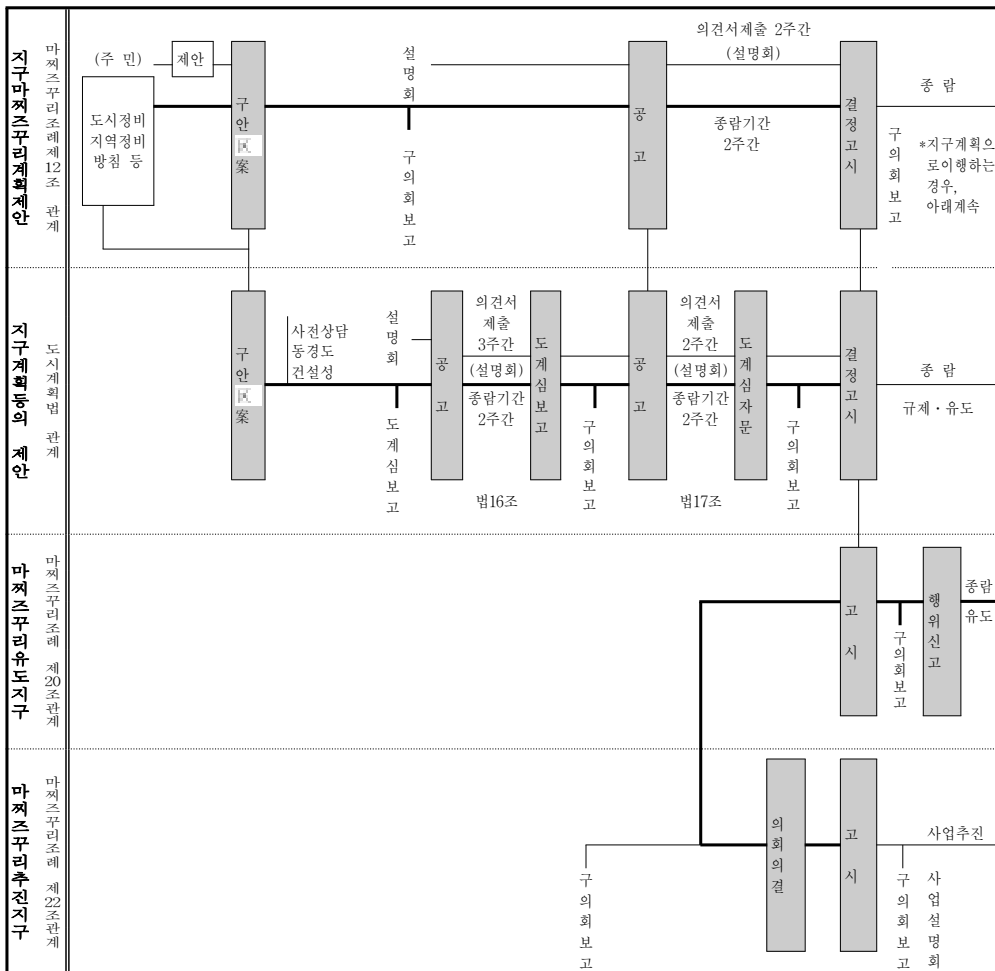
-구역 약 58.8km²/ 인구 약 80만명

■ 지구계획의 결정절차(p.4-5)

- ①협의회: 주민의 마을만들기(街づくり)의 발의를 바탕으로 하여, 지역주민조직(협의회)를 조직하고, 협의회에서 제안된 근거로 장애의 마을만들기를 지구계획과 맞추어(용도지역) 토지이용규제를 변경하는 지구

- ②조 합: 구획정리사업조합, 재개발사업조합과 장래의 마을만들기(街づくり)를 지구계획과 맞추어 토지이용규제를 변경하는 지구
- ③주민요망: 토지이용규제의 변경 요구에 대해 주변지구를 포함한 마을만들기(街づくり)를 지구계획에 맞추어 변경하는 지구
- ④행정주도: 도시계획마스터플랜 등의 실현(가로사업, 시가지개발사업 촉진)을 향한 토지이용증진을 도모하기 위해 지구계획과 맞추어 토지이용규제를 변경하는 지구

■ 지구계획일람표(p.3)



주) 도계심 ... 도시계획심의회

成域학원 앞 역주변지구 지구계획

■ 경위: 지구마찌즈꾸리 계획

세다가야구	협의회	사업자 등
95/06/19		연속입체교차사업인가
97/05/17	成域학원역전주변정비구상공표(동서광장안)	
97/01	자치회제안(입체안)	
98/04/13	成域학원역전주변정비구상에 관한 협의회 설립	
98/10/31	협의회제안(동측광장안)	
99/04/13	구의회답(광장규모 재점검)	
99/10/20	구장(區長)제안	
99/10/12	역빌딩에 관한 제안(사업자)	
00/01/28		역빌딩계획설명회
00/08/28	교통광장지권자설명회(4일)	
00/09/28	교통광장 등 주민설명회(3일)	
01/03/23	역사(驛舎)에 관한 제안	
00/12/12	成域협의회 개정	
00/12/14	마찌즈꾸리기본방침제안	
00/03/23	역사(驛舎)에 관한 요망	
01/02/13		역빌딩계획설명회
01/02	지구마찌즈꾸리계획지권자설명회(6일)	
01/03	지구마찌즈꾸리주민설명회(3일)	
01/06/05	지구마찌즈꾸리계획결정	
01/07/01	교통신호 설치요망	
01/12/20	역빌딩에 관한 제안(사업자)	
01/12	가로사업에 관한 지권자설명회(11일)	
02/03	지구계획등(소안)지권자설명회(7일)	
02/03	지구계획등(소안)주민설명회(3일)	
02/07	지구계획에 관한 제의	
02/09	지구계획 등 (원안) 주민설명회(3일)	
02/12/06	도시계획심의회의자문	
03/01/31	지구계획등 도시계획 결정	
03/01	가로계획, 환경계획주민설명회(3일)	

■ 成城학원 앞 역주변지구 지구마찌즈꾸리계획(p.7-8)

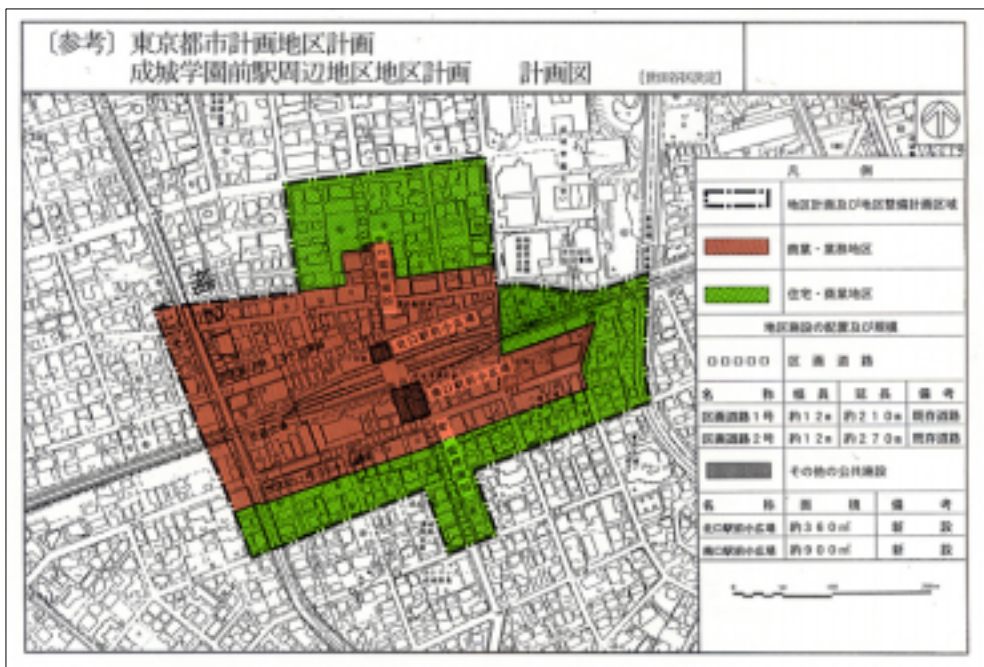
명 칭	成城학원 앞 역주변지구 지구마찌즈꾸리 계획
위치	成城二丁目, 三丁目, 四丁目, 五丁目, 六丁目 각 지구내
면적	약 22.4ha
마찌즈꾸리 목표	동경도시계획도시고속철도제9호선(小田急小田原線)의 연속입체교차사업을 계기로, 생활거점인 成城학원 앞 역주변을 成城町の 양호한 주택지와 조화된 상업환경의 개선과 교통시설 등의 정비 및 풍부한 보행자 환경을 창출한다.
마찌즈꾸리 의 기 본 방 침	<p>1)成城町은 대정 말기부터 소화 초기에 걸쳐 이상적인 학원도시로 만들어진 마을로서, 역사와 문화가 깊고, 녹지 풍부한 成城町の 현관으로 어울리는 안정감 있고 매력 있는 마을을 만드는 것을 이념으로 한다.</p> <p>2)成城町の 창조정신과 이념에 따라 인간입체의 생활환경을 목적으로, 아래의 공통적인 가치관을 통해 지역주민에 의한, 주민을 위한 마을만들기를 원칙으로 한다.</p> <p>①학원도시로서의 문화적 기능(교통시설, 교류)에 충실</p> <p>②녹지와 평온함을 중시하고, 자연과 공존하는 마을</p> <p>③아름답고 조화로운 마을만들기를 행하고, 청결 유지</p> <p>④건전하고 매력 있는 상점가의 형성과 활성화</p> <p>⑤안심하고 즐기면서 걸을 수 있는 가로</p> <p>⑥고령자나 장애인 등 누구라도 안심하고 생활할 수 있는 마을</p> <p>⑦자동차의 유입억제 등 교통환경의 개선</p> <p>⑧치안을 배려하여 안전하게 생활할 수 있는 마을</p> <p>⑨마음의 안정과 풍부한 인간관계를 중시하여 온화한 지역사회 형성</p>
토 지 이용의 방 침	<p>成城학원 앞 역주변지구 마찌즈꾸리 기본방침을 존중하고, 기본방침에 의거한 마찌즈꾸리를 시행하기 위해 토지이용의 지구별 방침을 정한다.</p> <p>1)상업·업무지구에서는 건전하고 매력 있는 상점가의 형성과 활성화를 도모한다.</p> <p>2)주택·상업혼합지구에서는 지구환경을 파괴하지 않도록 주택과 상업의 조화를 도모</p> <p>3)주택지구에서는 주택중심의 지구로서 양호한 환경의 보전과 창출을 도모한다.</p>
교 통 시 설 정 비 에 관 한 방 침	<p>1) 교통광장에 관한 정비방침</p> <p>①보조217호선동측으로 成城학원 앞 역을 발차하는 노선버스, 택시가 원만하게 운행할 수 있는 승강·대기장소 및 자가용의 승강장소를 배치·정비한다.</p> <p>②주변지역의 환경과 조화를 도모한다.</p> <p>③버스가 역앞 남북골격도로로 운행하는 경우에도 대응할 수 있도록 정비한다.</p> <p>④서쪽 개찰구가 설치된 경우, 보행자가 안전하고 원활히 동행할 수 있도록 정비한다.</p> <p>⑤버스, 택시의 효율적인 운행을 위해 사업자와 협의한다.</p> <p>⑥주민의 의견을 충분히 반영한 안전하고 쾌적한 교통광장을 정비한다.</p> <p>2) 보조217호선의 정비방침</p> <p>①교통광장으로의 원활한 교통처리를 행하기 위해 보조217호선에 필요한 최소한의 우회전 공간을 설치한다.</p> <p>②보행자의 안전을 확보하기 위해 신호기 및 속도제한을 철저히 하고, 확폭 부분에는 충분한 폭이 있는 보도를 정비한다.</p> <p>3)교통시설(도시시설)의 배치방침</p> <p>동경도시계획도로세구가 11호선 부속교통광장 → 면적: 5,000㎡</p> <p>동경도시계획도로보조선가로 제217호선 → 폭원 16m</p>

기 타 시 설 정비에 관 한 방 침	<p>1)역중앙남북소광장의 정비방침</p> <p>①역이용자 및 역주변 보행자가 모여 휴식할 수 있는 장소가 되도록, 녹지 풍부하고 成域町の 현관으로 어울리는 역 앞 공간을 역사(駅舎) 자유통로의 남북으로 설치한다.</p> <p>②역중앙북측의 소광장은 역 빌딩의 환경공지로 정비한다.</p> <p>2)자전차 등 주차장의 정비방침</p> <p>①기타 시설의 설치방침 台數를 확보하도록 새로운 자전차 등 주차장을 정비한다.</p> <p>②민영자전차 등 주차장정비조성제도를 활용하여 자전차주차장의 충실을 도모한다.</p> <p>③기존의 자전차 등 주차장의 유효이용을 도모한다.</p> <p>④자전차주차장은 디자인, 식재 등을 고려하여 주위의 환경에 조화되도록 정비한다.</p> <p>3)회유성(回遊性)도로의 정비방침</p> <p>①역주변 도로는 역을 중심으로 한 보행자가 안심하고 회유할 수 있도록 매력 있는 도로만들기를 시행한다.</p> <p>②회유성도로는 역 앞 남북골격도로, 역중앙남북 소광장 및 자유통로와 함께 남북상점가를 일체적으로 정비한다.</p> <p>③보도의 정비는 成域六丁目の 銀杏가로수거리와 같은 정도로 정비한다.</p> <p>④택시, 승용차의 승차, 주차금지, 시간별규제, 일반통행 등의 교통규제는 교통관리자와 협의한다.</p> <p>⑤버스의 운행경로는 관계기관 등과 협의한다.</p> <p>⑥역앞 남북골격도로는 쾌적한 보행공간을 확보하는 동시에 전선의 지중화를 도모한다.</p> <p>⑦회유성도로연도는 공동건체나 협조건체를 유도하여 공공적 공지의 확보를 도모하여, 여유있는 보행공간과 양호한 마찌나미를 정비한다.</p> <p>4) 기타시설 배치방침</p> <ul style="list-style-type: none"> · 역중앙 남측 소광장: 면적 900㎡ · 역중앙 북측 소광장: 면적 360㎡ · 자전차 등 주차장: 3,900대 · 회유성 도로: 폭원 약 4m~12m · 기존도로
건축물 등의 정비에 관 한 사 항	<p>1)상업·업무지구에서는 건전하고 매력있는 상점가의 형성화 활성화를 도모하기 위해 아래의 방침을 정한다.</p> <p>①조화를 이루고 녹지를 배려한 아름다운 마을만들기</p> <p>②즐겁게 휴식할 수 있는 공간만들기(공동건체, 협조건체 유도)</p> <p>③고령자나 장애인에게 친절한 가게 만들기 ④매력 있는 점포 육성</p> <p>⑤풍속영업의 규제 ⑥상점가를 포함한 마을만들기</p> <p>2)주택·상업혼합지구에서는 지구의 환경을 파괴하지 않도록 주택과 상업의 조화를 위해 아래의 방침을 정한다.</p> <p>①주택지의 환경에 조화한 상점만들기와 업종의 규제</p> <p>②일조 등을 배려한 건축물 높이제한 ③생울타리나 가로 식재 등 녹지 증진</p> <p>3)주택지구에서는 주택중심의 지구로서 양호한 환경보전과 창출을 도모하기 위해 아래의 방침을 정한다.</p> <p>①양호한 주택지로서의 마찌나미 만들기(임대주차장, 소규모택지개발, 맨션건설 규제)</p> <p>②생울타리나 가로 색재 등 녹지보전과 유지</p>
기 타 사 항	<p>1)당해 지구는 『세다가야구복지추진조례』에 근거한 「추진지구」로서 역주변 마찌즈꾸리에서 시설정비 및 상점가만들기를 행할 때, 적극적으로 고령자 및 장애인 등 모든 사람에 대한 배려를 도모한다.</p> <p>2)보조217호선 서측의 철도케도부지 상부에 대해서는 관계기관등과 향후 협의한다.</p>

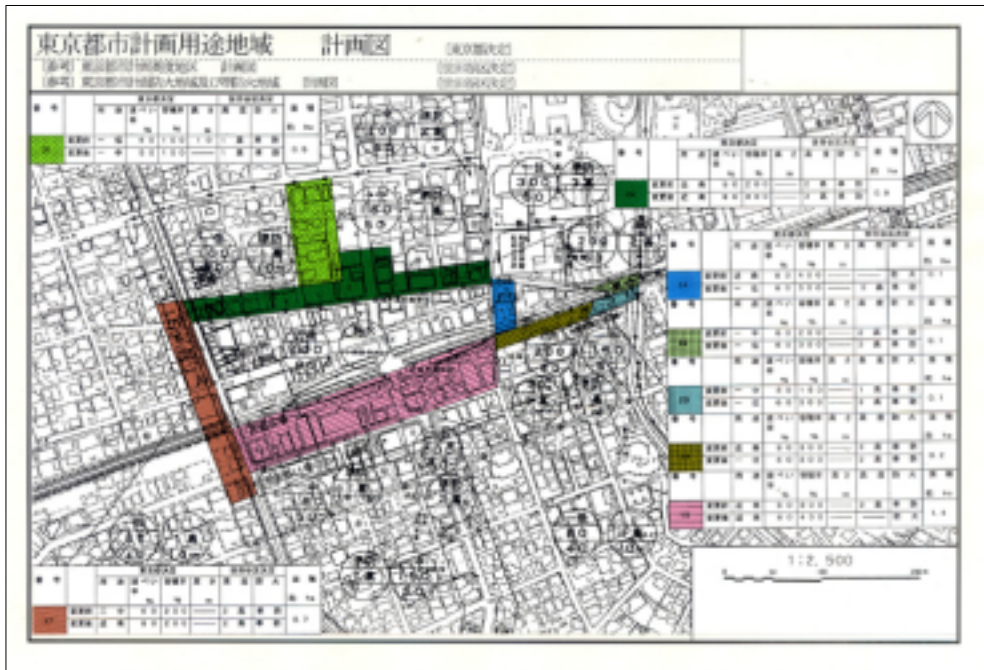
■ 成城学園 앞 역 주변지구 지구마찌즈꾸리계획 계획도(p.9)



■ 동경도시계획도지구계획 계획도(p.13)



■ 용도지역도(p.15)



■ 동경도시계획도로의 변경(p.16)

종 별	명 칭		위 치			구 역	구 조			
	번 호	도로명	기점	종점	주요 경유지	연 장	구조형식	차선수	폭 원	
구 획 가 로	世 區 街 11	세타가야 구획가로 제11호선	세타가야구 成城二丁目	세타가야구 成城二丁目	-	약 60m	지표식	2차선	12m	지표식구간에서의 교차구조
		기 타	또한, 세타가야구 成城二丁目, 六丁目 내에 교통광장을 설치한다.							
	世 區 街 12	세타가야 구획가로 제12호선	세타가야구 成城六丁目	세타가야구 成城六丁目	-	약 60m	지표식	2차선	12m	간선도로와 평면교차 1개소
										면적 약5,000㎡

■ 계획도(p.17)



■ 투시도(p.18)



■ 향후 지구계획의 운용과제

○ 건축물 등의 용도제한

- 계획내용

다음에 제재된 건축물의 건축은 되지 않는다.

- 지구도로에 면하는 건축물의 일층부분 용도는 주택, 공동주택, 기숙사, 하숙용도일 것

- 계획취지: 구획도로에 면하여 상점가가 연속하는 마찌나미를 형성하도록 구상한다.

- 문제점:

- ① 계획하고자 하는 건물 일층의 일부분이 주차장으로 이용되는 경우
- ② 상층으로의 계단이나 승강기실의 처리
- ③ 일층은 주차장, 이층은 음식점 등으로 이용되는 경우

- 운 용:

- ① 과반수 이상 건축물의 용도를 제한한다.
- ② 과반수 이상(쇼윈도우 포함)의 건축물의 용도를 제한한다.
- ③ 쇼윈도 등으로 연구한다.

○ 벽면선의 위치제한

- 계획내용

- 도로경계에서 1m 이상으로 한다.
- 건축물의 일부부분은 도로경계에서 1m 이상으로 한다.
- 도로중심에서 1m 이상으로 한다.

- 계획취지: 벽면선의 위치제한은 목적에 따라 변한다.

- ① 환경공지: 녹화공간으로 정비한다 → 창을 내거나 차양, 부속건물은 가능
- ② 점포 앞 공지: 점포 앞 상품의 진열을 규제한다. → 차양만 가능
- ③ 보행공간: 보행자가 안전하게通行할 수 있는 공간 → 차양만 가능
- ④ 도로사선의 완화: 지반면 아래 구조물을 제거하고, 건축물의 돌출을 완전 금지
- ⑤ 장래도로의 공간정비: 지반면 아래의 구조물을 포함하여 일체의 돌출물 금지

- 문제점: 계획내용에서는 목적별 표현이 가능하지 않다.
- 운 용: 각 지구계획의 운용기준에 맞추어 지도한다.
- 형태·의장의 제한
- 계획내용

· 건축물의 외벽, 지붕의 의장색채는 주변과 조화를 이루도록 한다.

- 계획취지: 지역의 특성을 활용한 풍경(風景) 만들기
 - 문제점: 구체적인 지도를 할 수 없다.
 - 운 용: 디자인 가이드라인을 작성하여 지도한다.
- 지역주민협정 등을 작성하고, 협의를 도모한다.

世田谷区地区計画の運営事例

齊藤建次

(世田谷区 街づくり 担当)

■地区計画の決定手続き

- ①協議会：住民の街づくりの発意をもとに、地域住民組織（協議会）を組織し、協議会からの提案をもとに将来の街づくりを地区計画と合わせ（用途地域）土地利用規制を変更する地区
- ②組合：区画整理事業組合、再開発事業組合と将来の街づくりを地区計画と合わせ土地利用規制を変更する地区
- ③住民要望：土地利用規制を変更を希望する要望に対して、周辺地区を含めた街づくりを地区計画と合わせて土地利用規制を変更する地区
- ④行政主導：都市計画マスタープラン等の実現（街路事業、市街地開発事業の促進）に向けた土地の利用増進を図るため地区計画と合わせて土地利用規制を変更する地区

■地区計画今後の運用課題

○建築物等の用途野制限

計画内容
次に掲げる建築物の建築を仕手はならない。 区画道路に面する建築物の一階部分の用途は、住宅、共同住宅、寄宿舎、下宿の用途のもの

計画趣旨：区画道路に面して商店が連続する街並み形成を図ることが目的

問題点：①計画建物の一階の一部が駐車場の場合

②上層階への階段、昇降機室の扱い

③一階の駐車場で二階が飲食店の扱い

- 運 用：①過半以上の建物の用途を制限する。
 ②過半以上（ショーウィンドウを含む）の建物の用途を制限する。
 ③ショーウィンドウなどで工夫する。

○壁面線の位置の制限

計 画 内 容
(1)道路境界から1 m 以上とする。 (2)建築物の一階部分は、道路境界から1 m 以上とする。 (3)道路の中心から1 m 以上とする。

計 画 趣 旨：壁面線の位置の制限は目的に変わる。

- ①環境空地：~~緑~~化空間として整備する。
 出窓、庇、附~~属~~建物は可とする。
- ②店先空地：はみ出し商品を規制する。
 庇のみ可とする。
- ③~~歩~~行空間：~~歩~~行者が安全に通行できる空間
 庇のみ可とする。
- ④道路斜線の緩和：
 地盤面下の構造物を除き、建築物の一切の突出物を禁止
- ⑤~~将来~~道路の空間整備
 地盤面下の構造物を含め一切の突出物を禁止
- 問題点：計 画 内 容からは目的別表現ができない。
- 運 用：各地~~区~~計 画の運用基準に照らし指導する。

○形態意匠の制限

建築物の外壁、屋根の意匠色彩は、周辺と調和したものとする。

計 画 趣 旨：地域の特性を活かした風景づくり

問題点： 具体的な指導ができない。

運 用： デザインガイドを作成し指導する。

地元住民の協定などを作成し、協議させる。

成城学園前駅周辺地区地区計画

NO	名 称		面 積	関連事業		備 考
1	上祖師谷四丁目地区	19870416	23.6			
2	喜多見東側周辺地区	同	8.5			
3	上馬二丁目地区	19891011	8.5			
4	用賀周辺地区	同	7.4			
5	中町上野毛通り沿道地区	同	3.0	下水道事業		筑波大跡地利用
6	南島山五丁目216号沿道地区	同	0.75	鉄道事業	住民要望	商店街活性化
7	砧八丁目城山通り沿道地区	同	0.78		住民要望	住環境の保全
8	砧五丁目地区	同	3.4	民間開発	住民要望	停車場跡地利用
9	瀬田南地区	同	3.3		住民要望	住環境の保全
10	尾山台三丁目地区	同	1.2	道路事業	住民要望	商店街整備
11	田直地区	19901206	1.8	道路事業	住民要望	
12	経堂農大通り沿道地区	同	1.9		住民要望	商店街整備
13	太子堂二・三丁目地区	同	35.6	民間開発	住民要望	企業跡地利用
14	打越地区	19920821	3.0		住民要望	商店街整備
15	北沢三・四丁目地区	19940116	33.6	区画整理事業	組 合	住環境の保全
16	三軒茶屋二丁目地区	同	1.0		住民要望	商店街整備
17	明大前南北側地区	19940817	2.8	密集事業	組 合	防災街づくり
18	北島山三丁目地区	19950202	7.8	区画整理事業	組 合	住環境の保全
19	喜多見南部地区	0406	7.8	密集事業		防災街づくり
20	西部地域 北島山地区	19950810	55.8	民間再開発	住民要望	
21	西部地域 北島山給田地区	同	33.1	道路事業	行政主導	共同建替え
22	西部地域 北島山南部地区	同	18.1		行政主導	道路基盤の誘導
23	西部地域 北島山東部地区	同	29.0	区画整理事業	組 合	住環境の保全
24	西部地域 上祖師谷地区	同	3.5		行政主導	道路基盤の誘導
25	西部地域 上祖師谷給田地区	同	87.1			
26	西部地域 粕谷南島山地区	同	18.0			
27	西部地域 上北沢副上水地区	同	84.3			
28	西部地域 成城地区	同	5.1			
29	西部地域 祖師谷地区	同	18.1			
30	西部地域 千歳台地区	同	29.3			
31	西部地域 喜多見北部地区	同	11.3			
32	西部地域 喜多見成城地区	同	38.0			
33	西部地域 喜多見地区	同	106.6			
34	西部地域 大蔵喜多見地区	同	35.0			
35	西部地域 宇奈根地区	同	38.9			
36	西部地域 大蔵国本瀬田地区	同	106.8			
37	鎌田前耕地区	19960630	17.4	区画整理事業	組 合	住環境の保全
38	宇奈根西部地区	19970531	11.5	区画整理事業	組 合	住環境の保全
39	大道北地区	同	6.0	区画整理事業	組 合	住環境の保全
40	砧三丁目地区	同	1.0		住民要望	商店街整備
41	砧一三丁目地区	同	11.7	大規模開発		周辺整備
42	砧五丁目地区	19991224	1.8	区画整理事業	組 合	住環境の保全
43	宇奈根東部地区	20000827	4.5	区画整理事業	組 合	住環境の保全
44	玉川田園調布地区	20010225	20.6			住宅地の保全
45	成城学園前周辺地区	20030131	12.5	街路事業		商店街整備
46	二子玉川東地区	20020626	12.1	再開発事業	組 合	
47	北澤五丁目大原一丁目地区	20020225	44.4	密集事業		
48	若林三四丁目地区	20020626	22.1	密集事業		
49	環七 大原羽木地区	19870318	8.9			
50	三軒茶屋上馬地区	同	7.5			
51	代田北部地区	19871105	2.1			
52	代田南部若林地区	同	10.6	沿道整備事業	行政主導	
53	野澤地区南部	同	3.8			
54	野澤地区北部	19890801	4.6			
55	環八 上北澤五丁目地区	20040131	1.3			
56	南島山八幡山地区	同	7.3			
57	千歳台船橋地区	同	8.4			
58	砧桜丘地区	同	8.3			
59	砧公園上用賀地区	同	7.1			
60	瀬田玉川台地区	同	6.6			
61	瀬田上野毛地区	同	7.6			
62	野毛等々力地区	同	8.9			
63	玉川田園調布地区	同	2.3			
64	東玉川地区	同	2.0			

○経緯: 世田谷区 協議会 事業者等

- 950619 連続立体交差事業認可
- 970517 成城学園前駅周辺整備構想公表(東西広場案)
- 9701 自治会提案(立体案)
- 980413 成城学園前駅周辺整備構想に関する協議会設立
- 981031 協議会提案(東側広場案)
- 990413 区の回答(広場規模の見直し)
- 991020 区長提案
- 991012 駅ビルに関する提案(事業者)
- 000128 駅ビル計画説明会
- 000828 交通広場地権者説明会(4日)
- 000928 交通広場等住民説明会(3日)
- 010323 駅舎に関する提案
- 001212 成城協議会改正
- 001214 街づくり基本方針提案
- 000323 駅舎に関する要望
- 010213 駅ビル計画説明
- 0102 地区街づくり計画地権者説明会(6日)
- 0103 地区街づくり計画住民説明会(3日)
- 010605 地区街づくり計画決定
- 010701 交通信号木の設置要望
- 011220 駅ビルに関する提案(事業者)
- 0112 街路事業に関する地権者説明会(11日)
- 0206 地区計画等(素案)地権者説明会(7日)
- 0206 地区計画等(素案)住民説明会(3日)
- 0207 地区計画に関する申し入れ
- 0209 地区計画等(原案)住民説明会(3日)
- 021206 都市計画審議会諮問
- 030131 地区計画等都市計画決定
- 0301 街路計画、環境計画住民説明会(3日)