

# 해외출장(일본 도쿄, 오사카) 요약

부서 : 도시공간연구실

과제코드 : 2016-ER-19

과제명 : 역세권 기능 재정립 및 활성화 실현방안 연구

출장자 : 김상일

작성일 : 2017년 10월 19일

## 제목 : [해외출장노트] 도쿄, 오사카의 부지정서형 구획정리사업 개발사례 관련 실태파악을 위한 출장

※ 서울연구원은 2012년 10월부터 해외출장보고서를 발췌, 요약하여 공개하고 있습니다.

### 1. 출장 목적

- 도쿄, 오사카 지역의 부지정서형 구획정리사업 현장을 조사하고, 서울시 역세권 개발에 적용하려고 검토 중인 '소규모 도시환경정비사업'에 대한 시사점을 얻고자 함

### 2. 출장 개요

구 분	내 용
과업명	• 역세권 기능 재정립 및 활성화 실현방안 연구
방문장소	• 도쿄: 에도가와구 미즈에역 북부지구, 에도가와구 이치노에 서부지구, 토미히사쵸 지구, 아사카사 1정목 지구, 하루미 3정목 니시지구, 미나미 아오야마 2정목 지구, 메구로 4정목 지구, 마루야마쵸 지구 • 오사카: 카도마시 스에히로 남지구, 이시하라 동부·코후쿠 북부지구, 오사카역 니시우메다 지구
수행업무	• 현장답사

### 3. 주요 조사내용

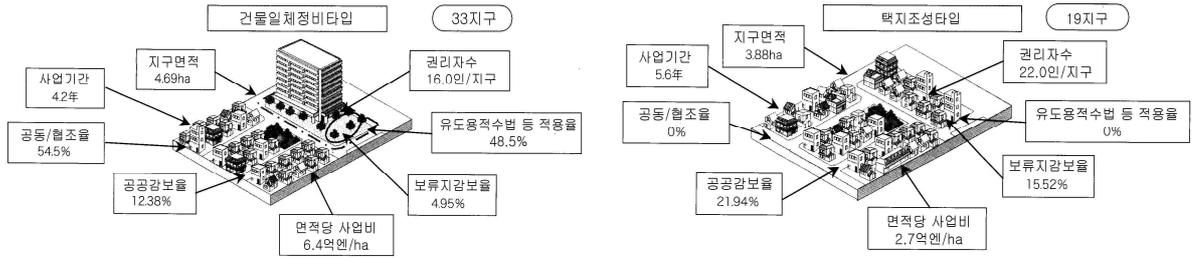
#### 1) 일본의 토지구획정리사업 개요

##### (1) 지역 내 소규모 토지구획정리사업

- 일본은 인구가 증가 추세이던 20세기에 교외의 뉴타운 개발과 신시가지 개발형 구획정리 등을 통해 새로운 토지를 정비하여 왔음. 그러나 인구가 감소하는 21세기에 이르러서는 추세에 따라 현재 도시의 토지이용과 형태를 변화시키며 도시 내 토지를 정비할 필요성이 대두됨
- 도시 내 토지를 단순하게 재건축하지 않고, 효율적으로 개선하기 위해 '소규모 토지구획정리사업'을 시행함. 대규모 토지구획에 비해 마을만들기의 효과적인 사업수단 중 하나로 일본

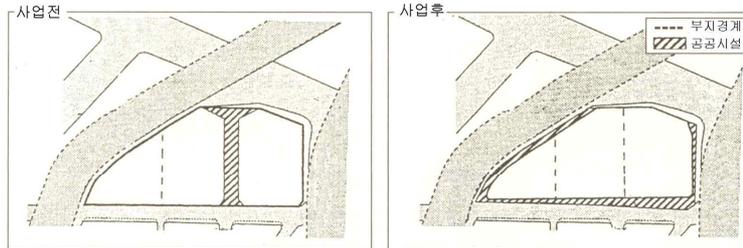
도시지역 내에서 구획정리사업이 활발히 진행되고 있음

- 도시 내의 개인 또는 조합시행을 포함한 민간에 의한 구획정리사업은 52개 지구임(2004년 2월 기준). 이 중에서 기존에 공공시설이 설치된 상태의 지구에서 건물까지 정비하는 '건물일체 정비타입'은 33개 지구가 있으며, 부지를 정형으로 양도 처분하는 '택지조성타입'은 19개 지구임 ([그림 1] 참조).

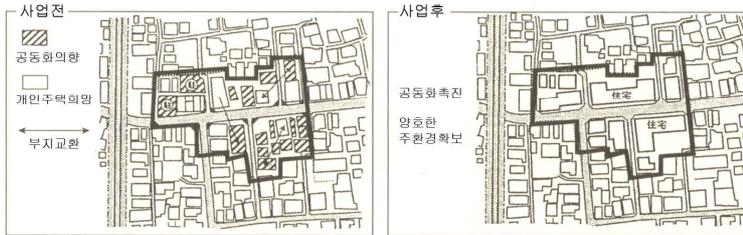


(그림 1) 택지조성 타입별 토지구획정리사업 결과  
출처: 국토해양부(2008), 주민참여형 도시개발사업방식 연구

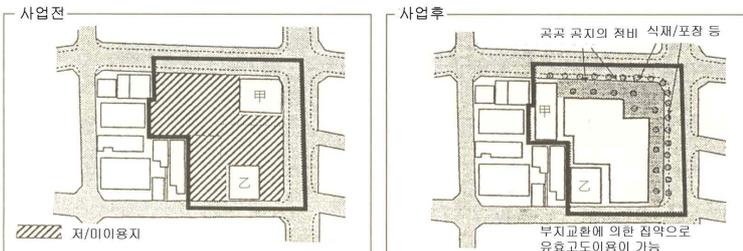
정비이미지1:구획도로의 공동정비



정비이미지2:공동화추진과 도로정비



정비이미지3:공공정비 등의 정비와 일체화된 식재, 포장 등



(그림 2) 부지정서형 구획정리사업의 정비  
출처: 국토해양부(2008), 주민참여형 도시개발사업방식 연구

## (2) 부지정서형 구획정리사업

- 기성시가지에서 일정 규모의 기반정비가 이루어짐에도 불구하고, 부지 규모가 작거나 부정형 형태로 인해 저이용되는 토지가 많은 지역에는 '부지정서형 구획정리사업'을 시행함(그림 2) 참조)
  - 소규모 토지에 구획정리를 진행하므로 단기간에 사업이 완료되는 것이 부지정서형 구획정리사업의 장점이며, 세제 측면에서 비과세 조치와 과세의 경감 등의 우대를 받게 됨
  - 공공시설 정비 기준이 완화되기 때문에 택지의 면적은 거의 줄어들지 않으며, 유연한 지역 설정 기준으로 인해 빨리 사업에 착수할 수 있음

## (3) 비행환지

- 구획정리를 예정하고 있는 지구에서 지권자의 합의에 의해 종전과 다른 위치의 토지로 환지하는 것을 비행환지라 함
  - 구획정리에서 종전의 토지와 같은 장소 또는 조건인 곳에 환지되기 어려운 경우 또는 각각의 의향에 부합하지 않는 경우, 종전지의 위치에 상관없이 비행환지를 통한 부지의 교환 가능함
  - 또는 이용의 선호에 따라 단독주택 등의 이용을 희망하는 구성원을 남측의 일조가 좋은 구획 도로에 배치하고, 북측의 간선도로변에는 공동주택 또는 업무빌딩 등과 같이 공동화된 건물이 필요한 구성원의 환지를 집약할 수 있음

## (4) 시가지재개발 사업과의 일체적 시행

- 기반과 건물을 모두 정비하는 주된 제도로 토지구획정리법에 근거한 토지구획정리사업의 입체 환지제도가 있지만, 토지구획정리사업 이외에 도시재개발법에 근거한 시가지재개발사업도 있음 ([표 2] 참조)
  - 입체환지제도는 토지구획정리법에 근거하는 제도로 종전의 토지를 대상으로 사업 후 건축물의 상층과 그 부지의 공유지분으로 변환하는 시스템임
- 토지구획정리사업의 입체환지제도와 시가지재개발사업은 공통적으로 공공시설 정비를 기본으로 함. 하지만 상층변환의 대상에 대한 차이점이 있음
  - 토지구획정리사업의 입체환지제도는 종전의 토지와 건축물을 공공시설 정비 후의 토지로 변환하고, 종전의 건축물을 사업 후의 토지(환지)로 옮기는 것임. 다시 말해 상층변환의 대상을 토지만으로 제한함
  - 시가지재개발사업은 종전의 토지와 건축물을 건축물의 상층과 해당 부지로 변환하는 사업으로 종전의 토지 또는 건축물만으로도 상층변환의 대상이 됨

[표 2] 건물 정비를 위한 정비사업의 종류

사업의 종류	토지구획정리사업의 입체환지제도	제1종 시가지재개발사업	제2종 시가지재개발사업
사업방식	구획정리사업일부의 토지에 관해 건축물의 상층과 부지의 유지분으로 변환	권리변환방식에 의한 총전의 토지와 건축물을 사업 후의 건축물의 상층과 부지의 지분으로 변환	관리처분방식에 의한 총전의 토지와 건축물을 매수 간존희망자에게 사업 후의 건축물의 상층과 부지의 공유지분을 양도
사례 수	3개 지구	600개 지구 이상(2005년 3월말 기준)	

자료: 국토해양부(2008), 주민참여형 도시개발사업방식 연구

## 2) 조사결과

### (1) 오사카역 니시우메다지역(우메다2정목)

- 오사카역은 하루 250만명이 왕복하는 오사카의 교통결절이자 오사카스테이션시티, 그랜드프론트오사카, 한큐백화점의 재개발 등 대형개발의 추세가 잇따르고 있는 지역이기도 함
- 이 중 우메다2정목에 해당하는 니시우메다(西梅田)지역은 역에 인접하면서 간선변에 위치하는 지리적 이점을 가졌으나, 내부도로가 좁고 역의 중심성에 알맞은 기능을 갖추지 않은 2개 가구를 대상으로 부지정서형 구획정리를 시행한 지역임
- 기존에는 토지구획정비사업을 교외에서 주로 시행하였지만, 니시우메다는 위와 같은 이유로 기존의 재개발지구계획구역을 변경 및 확대하여 오사카역 역전을 정비함과 동시에 대형건축물을 건축한 사례
  - 각 권리자의 부지형태를 정형화·일체화하면서 슈퍼블록화하고 고도이용이 가능하도록 함. 또한 좁은 내부구획도로를 정비하고 고도화된 토지이용에 따라 주변 도로를 확폭 및 정비함

[표 3] 우메다2정목지구의 개요

분류		내용			
시행사		우메다2정목지구 토지구획정리공동시행사			
시행지구면적		약 1.5ha			
공동화 건물		동측빌딩: 제2요시모토 빌딩(힐튼플라자·웨스트 : 오피스, 상업) 서측빌딩: 우메다한신 제2빌딩(하비스엔토 : 오피스, 상업, 극장)			
공동화 건물의 개요	부지면적	힐튼플라자 3,315㎡ 하비스엔토 9,215㎡	건축면적	힐튼플라자 2,240㎡ 하비스엔토 6,205㎡	
	연면적	힐튼플라자 약 44,900㎡ 하비스엔토 약 107,000㎡	건폐율	힐튼플라자 68% 하비스엔토 67%	
	구조층수	힐튼플라자 20층(높이 100m) 하비스엔토 28층(높이 130m)	용적률	힐튼플라자 1,355% 하비스엔토 1,156%	
	토지소유자수	7인	건설비	1억 7,500만엔	
	사업기간	2000.11.27.~2005.3.31. (4년 4개월)			
감보율	공공감보율	4.54%			
	보류지감보율	0%			



(그림 3) 우메다2정목지구의 정비 전·후 도면



(그림 4) 확충한 구획도로



(그림 5) 오사카역에서 바라본 전경

### (3) 카도마시 스에히로 남부지구 ‘다이쇼 로망’<sup>1)</sup>

- 카도마시는 오사카부의 동북부에 위치하며 오사카시와 인접한 인구 129,000명의 도시로, 경제 성장에 따른 오사카 도시권의 급격한 인구유입에 따라 기반시설 정비가 미흡한 상태에서 주택이 대량으로 건설되어 목조주택밀집집사가지 형태를 띄게 됨
- 시간이 지남에 따라 진행된 주택 노후화와 차량진입이 어려운 도로, 기타 안전 관련 문제 등이 대두됨에 따라 민관협력을 통한 마을만들기가 활성화되었음
- 카도마시의 특정토지구획정리사업은 기존 조합구획정리사업에 마을만들기의 개념을 들여와 공동에 의한 주요시설 만들기 등을 성공시킨 사업사례로 큰 주목을 이끌어냄
  - 기존 역전 밀집집사가지에 대한 해법으로 시행되던 각각의 사업(밀집주택사가지정비촉진사업, 도시지역고도이용토지구획정리사업<sup>2)</sup>)을 전국 최초로 합병 시행한 지역임
- 종전 건축물 45동(총 171호) 중 노후건축물 32동(144호)에 대하여 토지권리자는 지가, 건물의 소유자는 건물의 현재 가치에 상당하는 보조금을 조합에 전액 위탁하고, 조합은 토지를 담보로 은행 대출을 받아 세입자에 대한 퇴거보상금을 지불하는 형식으로 진행하였으며, 그 외 건축물은 밀집주택사업과 구획정리사업을 통해 진행

1) 末広南地区「大正ロマン」

2) 용적률의 최고 한도와 최저 한도, 건폐율의 최고 한도 건축 면적의 최저 한도 및 건축물의 벽면의 위치 제한 등을 규정 소규모 건축물을 억제하는 것과 동시에, 건축물의 부지 내에 유효한 공터를 확보하기 위한 사업으로, 카도마시에서는 후루카와바시역 남측을 고도이용지구를 지정하고 있음

- 조합과 지자체간 마을만들기 사업 운영을 위한 역할 및 비용의 분담을 포함하는 협정을 체결한 후 이에 따라 사업 추진

[표 4] 스에히로 남부지구 '다이쇼로망'의 개요

분류	내용		
사업자	카도마시 스에히로 남부토지구획정리조합		
부지규모	9,014㎡	합산감보율	29.91%
사업기간	1995 ~ 2000	토지소유자	19명
차지인	11명	차가인	106가구
사업비	17억 75백만엔		
사업방식	토지구획정리사업, 도시재생구획정리사업, 밀집주택시가지정비촉진사업, 도시지역고도이용토지구획정리사업		



(그림 6) 스에히로 남부지구 단지 내

### (3) 카도마시 이시하라 동부·코후쿠 북부지구 '꽃·예술·갤러리아'<sup>3)</sup>

- 카도마시에 위치한 이시하라 동부·코후쿠 북부지구는 대부분의 건물이 재건축 시기에 도래한 노후한 목조밀집지구였음
- 기존 부정형 필지로 인한 저/미이용을 해소하기 위하여 안전시가지형성 토지구획정리사업(현재는 「도시재생구획정리 사업」에 통합)을 통해 도로, 공원 등의 기반정비와 환지에 의한 토지의 교체를 실시함
- 밀집주택시가지정비촉진사업을 적용하여 양질의 주택을 제공함. 스에히로 남부지구와 마찬가지로 밀집개선을 위한 사업을 실시하였지만, 사업비 경감효과를 중시함
  - 임차인에 대한 임시 주거비 지원 및 건설자금 조달 등의 부담 등은 임대인의 개축 의욕을 제한하는 주된 요인이었음
- 공공시설 정비는 토지구획정리사업에서 도로 포장을 하였고, 밀집사업에서 공공하수도, 수로 및 공원을 정비하였으며 밀집사업의 보조금으로 양질의 재건축이 가능하였음

3) 石原東・幸福北地区「花・芸術・ギャラリー」

[표 5] 이시하라 동부·코후쿠 북부지구 '꽃·예술·갤러리아'의 개요

분류	내용		
사업자	카도마시 이시하라 동부·코후쿠 북부지구 공동정비사업조합		
부지규모	8,482㎡	합산감보율	23.26%
사업기간	1998 ~ 2004	토지소유자	23명
차지인	8명	차가인	170가구
사업비	9억 74백만엔		
사업방식	안전시가지형성토지구획정리사업(현재의 도시재생구획정리사업), 밀집주택시가지정비촉진사업		



(그림 7) 이시하라 동부·코후쿠 북부지구 현장사진

(4) 도쿄도 에도가와구 미즈에역 북부지구

- 토지구획정리사업과 우량건축물 등 정비사업 합병사업의 성공적인 예시
- 사업적용의 배경
  - 토지구획정리지구 내 지권자의 4할은 폭 4m의 사도에 접해서 무질서하게 세워진 1택지 50㎡ 정도의 법규에 위반하는 개인주택에 살고 있었음
  - 인접하는 구획정리 사업완료 지구에서는 소택지 환지가 이루어진 결과, 4m도로에 목조3층 건물이 밀집해 있어 심각한 주거환경 문제가 발생하고 있었음
- 사업성공의 요인
  - 권리자 전원이 전용 주택지의 토지 소유자로 권리조정이 비교적 순조로웠으며, 공유환지를 전제로 한 「집약환지」에 의해 공동화 희망자를 모아 사업의 안정화를 꾀함
  - 사업비의 약 23%가 보조금으로 지급되었고 구용자제도 등의 보완제도가 있었음
  - 선행 매수하고 있었던 입지조건이 좋은 구유지를 공동화용지로 이용함



(그림 8) 설계도



(그림 9) 정비지구내 전경

[표 6] 에도가와구 이치노에 서부지구의 개요

분류		내용			
시행자		토지구획정리사업: 에도가와구 시행 우량건축물 등 정비사업: 미즈에 북부지역 공동주택 사업조합			
지구면적		약 21.2ha			
공동화건물의 개요	부지면적	750㎡	건폐율	43%	
	구조층수	7층(15호)	용적률	219%	
	건축면적	323.05㎡	연면적	1,736.96㎡	
	토지소유자수	16인	건설비	3억 8,549만엔	
	사업기간	1994.05~1996.02(1년 9개월)	보조금	8,969만엔(국가1/3, 도1/6, 구1/3)	
감보율	공공감보율	16.92%			
	보류지감보율	0%			

(5) 도쿄도 에도가와구 이치노에 서부지구

- 토지구획정리와 밀집주택시가지정비사업 합병의 예시로, 밀집주택시가지정비사업은 공동화의 재건축촉진제도만 활용함
- 사업지구 내에 「메종 이치노에21」 공동화주택 건설 사업을 진행함. 공동화 참가자가 적고 규모가 작기 때문에 우량건축물 정비사업이 아닌 밀집주택시가지정비사업의 자금적 지원을 받음
- 토지구획정리사업을 위해 아래와 같은 노력을 기울임
  - 거주자의 의향을 기본으로 주택을 설계하기 위해 협의와 워크숍을 거듭함
  - 100㎡이하는 감보 없이 청산금으로 대응하였고 대지주에게 무감보로 인한 악영향을 주지 않기 위해 감보완화용지를 선행취득
  - 약 2할의 밀집사업 보조금을 받았는데 이 중 에도가와구가 1/3을 보조하였고 택지자금대출제도와 거리만들기 추진에 따르는 이전자금 대출제도의 지원을 받음



[그림 10] 설계도



[그림 11] 정비된 공동화주택

[표 7] 에도가와구 이치노에 서부지구의 개요

분류		내용			
시행사		토지구획정리사업: 에도가와구 시행 밀집주택시가지정비 촉진사업: 이치노에 서부지구 공동주택 사업조합			
지구면적		약 22.11ha			
공동화 건물의 개요	부지면적	212.63㎡	건폐율	68.55%	
	구조층수	6층(9호)	용적률	264.97%	
	건축면적	145.7㎡	연면적	682.55㎡	
	토지소유자수	6인	건설비	1억 6,625만엔	
	사업기간	1996.02~2000.09(4년 4개월)	보조금	4,609만엔(국가1/3, 도1/6, 구1/3)	
감보율	공공감보율	15.33%	보류지감보율	0%	

(6) 도쿄도 토미히사쵸 지구(건물 일체정비 타입)

- 부정형지를 유효하게 이용하기 위해 부지정서형 구획정리사업을 공동시행으로 진행함. 수로용지의 교체나 구획도로의 확폭하게 되면 효율성이 높은 부지였기 때문에 상업·주택·사회복지시설 용도의 복합빌딩을 건설할 수 있었음

[표 8] 토미히사쵸 지구의 개요

분류		내용			
시행사		토미히사쵸 토지구획정리 공동시행사			
지구면적		약 0.46ha			
사업기간		1998.3.31 ~ 2000.3.31.(2년)	사업비	4,600만엔	
관계 권리자수		2인	감보율	공공감보율 1.61%	
정비된 시설		로컬 코트 신주쿠 타워(맨션, 상업시설, 사회 복지시설)			



[그림 12] 정비지구의 복합빌딩



[그림 13] 정비지구의 상업시설

(7) 도쿄도 아사카사 1정목 지구(건물 일체정비 타입)

- 부지정서형 구획정리사업을 활용하여 기존의 여러 빌딩들을 재건축함과 동시에 토지를 교체하여 유효 고도이용을 가능하게 함. 미나토구 가로만들기 마스터플랜상 상업·업무기능과 주상이 공존하는 도시형 주택의 확보가 정해져 있었기 때문에 시가지주택 종합설계를 활용하여 복합빌딩을 건설하였고, 공개공지를 확보함

[표 9] 아카사카 1정목 지구의 개요

분류	내용
시행자	조합시행
지구면적	약 0.99ha
사업기간	2001.10.01.~2004.03.31.(2년 6개월)
사업비	19억 3,200엔
관계권리자 수	9인
감보율	공공감보율 10.17%, 보류지감보율 11.7%, 합산감보율 21.87%
정비된 시설	아사카사 1정목 계획(가칭)(임대 오피스, 주택)
특별한 사항	도로의 교체



[그림 14] 정비지구의 복합빌딩



[그림 15] 신설된 구획도로(8m)

(8) 도쿄도 하루미 3정목 니시지구(건물 일체정비 타입)

- 추오구가 시행주체가 되어 개인동의시행을 추진하였고 인가로부터 환지처분까지 약 3개월이 걸려 빠른 사업전개를 보임. 「임해부 개발 토지구획정리사업」 시행구역의 일부였기 때문에 도시계획사업으로 시행함. 재개발지구계획과 시가지 재개발 사업과의 병용하여 고도이용함

[표 10] 하루미 3정목 니시지구의 개요

분류	내용	분류	내용
시행자	추오구	사업비	1,600만엔
지구면적	약 4.1ha	관계권리자 수	48인
시행지역	도쿄도 추오구 하루미 3정목	정비된 시설	주택, 업무·숙박
사업기간	2002.03.14~2002.08.01.(5개월)	특별한 사항	도로의 교체



[그림 16] 정비지구의 복합빌딩



[그림 17] 신설된 구획도로(8m)

(9) 도쿄도 미나미 아오야마 2정목 지구(건물 일체정비 타입)

- 부지정서형 구획정리 사업을 활용하여 토지를 교체하고 저/미이용지의 이용을 꾀하였음. 종합 설계제도를 적용하여 고도이용을 가능하게 하였고, 사업 참여에 합의하지 않는 지권자의 토지를 제외하였기 때문에 사업전개가 빨랐음

[표 11] 미나미 아오야마 2정목 지구의 개요

분류	내용
시행자	개인동의 시행
지구면적	약 0,33ha
시행지역	도쿄도 미나토구 미나미 아오야마 2정목
사업기간	1999.12.27~2001.12.20.(2년)
사업비	5억 9,750만엔
감보율	1,11%
관계권리자 수	5인
정비된 시설	TK 미나미 아오야마 빌딩(업무, 점포, 공동주택)
특별한 사항	도로의 확폭, 보도 정비



[그림 18] 정비된 보도



[그림 19] 빌딩 저층의 점포

(10) 도쿄도 메구로 4정목 지구(건물 일체정비 타입)

- 감보율 0%의 부지정서형 구획정리로, 주변 공공시설은 갖추어져 있기 때문에 보도포장과 식재의 정비로 공공시설 정비를 대신함. 간선도로에 면해서 세워진 종전건물을 구획정리에 의해 토지를 교체하고 동시에 권리를 지정함

[표 12] 메구로 4정목 지구의 개요

분류	내용
시행자	개인 시행
지구면적	약 0.2ha
시행지역	도쿄도 메구로구 메구로 4정목
사업기간	1999.10.15.~2001.03.31.(1년 5개월)
사업비	1억 6,500만엔
감보율	0%
관계권리자 수	1인
정비된 시설	미를 메구로대로(고층주택), 닛토빌딩(중층주택)
특별한 사항	부지 교체에 따르는 보도포장과 식재 정비



(그림 20) 정비된 빌딩



(그림 21) 정비된 보도포장 및 식재

(11) 도쿄도 마루야마초 지구(건물 일체정비 타입)

- 개인소유 도로에 의해 나뉘어져 있었던 두 개의 가구를 도로의 교체를 통해 하나의 가구로 정비함. 개인소유 도로를 환지하지 않고, 구획정리 후 도로용지로 교체함

[표 13] 마루야마초 지구의 개요

분류	내용	분류	내용
시행자	공동 시행	사업비	6,700만엔
지구면적	약 0.32ha	감보율	공공감보율 2.59%
시행지역	도쿄도 시부야구 마루야마초	관계권리자 수	5인
사업기간	2000.03.30.~2002.10.17. (2년 7개월)	정비된 시설	E 스페이스타워 (오피스, 점포, 레스토랑, 파출소)
특별한 사항	도로의 교체, 구도의 확폭		



(그림 22) 정비된 빌딩



(그림 23) 정비된 보도포장 및 식재

자료제공 및 문의처 :  
도시공간연구실 김상일 선임연구위원 (2149-1089)