

標題 横浜市における土地区画整理事業に係る人材育成の取組

氏名（所属） 重光 奈津子（横浜市都市整備局市街地整備調整課）

1 はじめに

本市における土地区画整理事業は、関東大震災や太平洋戦争からの復興を嚆矢として広く施行され、事業施行地区数は計146地区（事業中4地区含む）、施行面積は市街化区域面積の約21%を占めている。

特に、昭和40年代には急激な人口増加を背景として、住宅地の供給と都市基盤施設である道路、公園等の公共施設の整備を目的とした土地区画整理事業が各地区で盛んに施行されてきた。

土地区画整理事業が数多く行われている時代には、公共団体職員として携わる仕事が豊富にあり、若手職員はOJTによる経験を通じて、事業や業務に係る知識・技術を身につけることが可能であった。

しかし、現在は往時と比較すると土地区画整理事業の事業量が少なく、携わる職員も減少しており、これまで組織として蓄積してきた知識・技術を次代へ継承することが困難になりかねない状況に直面している。

本市では、このような状況を踏まえ、令和2年度に土地区画整理事業を含む市街地開発事業の人材育成計画の見直しに着手し、3年度から新たな研修体系に基づいて人材育成を図っている。

2 市街地開発事業に係る人材育成上の課題

土地区画整理事業の大きな流れは、構想、計画、事業化、換地計画に基づく仮換地指定、移転、工事、換地処分、清算ということになるが、これらはすべてが順調に進んだとしても長い時日がかかる。

そのため、公共団体において一定期間での人事異動が制度化されている中では、一人の職員が担当できるのは特定の地区の特定の期間に限定され、その際に担当した分野及び関連業務については精通することができ、地権者との折衝や事業協力者との協議によって精神的にも鍛えられるものの、事業の初期から完了までを「法規と実務」を結び付けて理解することは困難なことと考えられる。

また、本市で土地区画整理事業が多くの地区で施行されてきたことと同様に、市街地再開発事業についても都市再開発法施行直後から継続的に施行されてきた結果、事業施行地区数は計30地区（事業中1地区含む）となっており、今後も都市を更新するための重要な手法として施行を予定しているところであるが、こちらもまた土地区画整理事業と同様、経験を通じて事業全体を一貫して理解することが難しい状況にある。

さらに言えば、市街地再開発事業について規定している都市再開発法は、土地区画整理法に基づく宅地の立体化を思想のベースとしていることから、両法規には共通点が多く存在する一方で、権利の取扱い方法などに異なる点も多く存在するため、両法規を理解することにより、各々の事業手法に対する理解も一層深まるものと考えられる。「市街地整備2.0」として提唱されている「多様な手法を組み合わせたまちづくり」に取り組む上では、両事業を効果的に組み合わせる実施することにより、一層の整備効果が発揮されることが考えられることから、市街地整備を担う人材にとっては、

両事業について習熟することは必須とも言えよう。

ところが、職場の組織編制が「区画整理ライン」、「再開発ライン」と明確に区分され、その独立性が強い場合には、「区画整理は分かるが、再開発のことはまったく分からない」、そのまた逆も然りという状況が生じ、専門性は高まる一方で、両事業に係る知識・技術を横断的に理解することは難しくなる。

本市では、この「事業全体を一貫して理解することが難しい状況」「土地区画整理事業又は市街地再開発事業の一方しか分からない状況」という二つの課題に対し、人材育成の視点から解決を図るため、両事業を同時に、かつ事業全体を一貫して理解できるよう研修体系を整理することとした。

3 研修体系の再構築に向けた3つのステップ

本市では、これまでも市街地開発事業技術研修（以下「技術研修」という。）として、土地区画整理事業及び市街地再開発事業について「事業の仕組みと流れ」「事業計画と換地計画」「補助金」等の講義や現地視察等を実施していたため、これをベースに、令和2年度の1年間をかけて、3つのステップに整理して研修体系を再構築することとした。

（1）人材育成目標の設定（ステップ1）

まずは、研修による人材育成のゴールを明確化するための人材育成目標の設定である。これについては、筆者を含む、当時技術研修を担当していた市街地整備調整課のメンバー（係長以下4名）による検討を重ね、人材育成目標を「市街地開発事業の事業手法を理解し、地区の特性に応じて適切に事業を選択でき、適正な事業推進（組合施行の場合は適切な組合指導）ができること」と定めた。

この4名のメンバーのうち、2名は土地区画整理事業又は市街地再開発事業の認可事務の経験者であったものの、筆者を含む残り2名は、令和2年度の異動によって初めて市街地開発事業に携わるという状況であり、筆者に至っては「自分自身が市街地開発事業についてよく理解できていない」状況からのスタートであった。そこで、この状況を克服するため、通常業務のOJTにより市街地開発事業について学ぶことと並行して、とにかく多くの先輩職員から話を聞き、ありがたい姿としての「市街地開発パーソン」の人物像を固めていき、メンバーと話し合いながらその人物像を言語化することにより、前述の人材育成目標の策定に至った。

（2）分野別・習熟度別による必要スキルの整理（ステップ2）

次に、人材育成目標を達成するために市街地開発パーソンに必要なスキルを、メンバーで意見を出し合いながら、分野別・習熟度別に細分化し、マトリックス形式で整理することとした（図1参照）。

分野別の整理においては、「事業手法」「認可」「補助金」など市街地開発事業に係る基本的な知識に関する研修分野に加え、特徴的なものとして、「まちづくり総論」「組合指導」「公共施設管理者協議」「地元・権利者対応」といったスキルに関する分野を設けた。これは、事業そのものに関する基本的な知識の習得に加え、権利者の方や事業関係者、庁内外の公共施設管理者等、多くの関係者と関わり、時には厳しい場面においても信頼を勝ち取りながら事業を推進していく必要の

ある市街地開発パーソンには、まちづくりに関する広範な知識に加え、関係者と相対する際の基本的な心構えやコミュニケーションに関するスキルについても習得しておく必要があるということを背景として、新たに設けたものである。これらの「心構えに関する講義」は、他の知識習得型の講義と比較すると、受講者にとって馴染みやすく分かりやすい講義であり、後述する受講者アンケート結果においても高い理解度が得られている。

また、この分野別整理の中では、「事業全体を一貫して理解する」ことを促進するため、新たに事業立ち上げ期に関する知識（図1では、初級の列の「5 まちの課題抽出から最適な事業選択、事業化までの流れ」の部分に該当）」も組み入れることとした。事業の萌芽期から都市計画決定段階までの期間における公共団体職員の取組については、これまで主として先輩職員からのOJTにより知識・スキルの継承が行われてきたが、実際に事業の立ち上げを経験した職員の取組を言語化し、かつ一般化することにより、知識・技術の継承を図ろうというものである。

一方、習熟度別の整理では、「初心者」「初級」「中級」「上級」の4段階に分けることにより、最初は基礎的な内容から、徐々に詳細で実務的な内容へと段階的に学ぶことができるよう分類した。

これらの整理により、市街地開発パーソンに必要となるスキルが具体化されるとともに、網羅的に見える化することが可能となった。

■図1 分野別・習熟度別に整理した必要スキル

研修分野		必要スキルと対応研修			
		初心者	初級	中級	上級
まちづくり総論		1 市街地開発事業を中心としたまちづくりの基礎知識	1 市街地開発事業を中心としたまちづくりの法的根拠	都市計画決定手続き	
事業手法	事業手法決定まで	地元組織に対する本市の支援メニューや地元対応方法	5 まちの課題抽出から最適な事業選択、事業化までの流れ		
	土地区画整理事業／市街地再開発事業	2 事業の基本的な仕組み	3 事業の流れと注意点、手続き、権利者調整の法的理解	8 ・事業計画の作成 ・換地計画、権利変換計画作成等 ・補償業務の詳細	9 個別課題に対する対応（土壌汚染対策など）
認可			事業計画・定款の認可申請等	5 一体的施行の仕組みと効果	
補助金	国庫補助／市補助		2 補助金制度の概要と流れ	6 補助金の要望から検査までの手続きと注意点	
組合指導			6 組合組織の概要と市の関わり方		
公共施設管理者協議			4 管理者協議の基本と心構え／道路設計の基礎	3 道路設計協議の基本の理解	
地元・権利者対応		3 地元組織の概要と市の関わり方、補償業務の基本	用地取得や補償業務の流れと実務、税制特例の概要	9 難しいケースへの対応方法	
その他		2 市内の現場視察	10 他都市事例の視察	7 過去の事例研究	

（3）研修スケジュールの構築（ステップ3）

（2）で整理した各スキルについては、年度を通じた10回程度の研修において習得できるよう研修スケジュールを作成することとした（図2参照）。

スケジュールの作成にあたっては、各回の研修に「基礎編」「実務編」「道路設計・協議編」「組合施行編」といったようにテーマを設定し、そのテーマと整合するスキル組み合わせることにより、段階的かつ効率的にスキルを習得できるよう各回の研修内容の具体化を図った。

この際に配慮したことの一点目は、各スキルを習得するための研修を組み合わせつつ、市街地開発事業に初めて携わる職員でも抵抗なく知識を習得していけるよう、年度を通じて難易度が徐々に高くなるような構成としたことである。

二点目として、前述の「土地区画整理事業と市街地再開発事業を同時に学べる」研修構成とすることに配慮した。例えば、2日間にわたる研修において、1日目を土地区画整理事業、2日目を市街地再開発事業というように事業種別で研修実施日を分けた場合、受講者は「担当している土地区画整理事業の講義のみ参加する」ということが起こりうる。そこで、受講者が「どちらかのみを受講するより、せっかくの機会だから両事業の研修に参加しよう」と思えるよう、事業種別で実施日を分けずに、2日間を通じて両事業に係る同分野・同習熟度の講義を組み合わせたプログラムとした。このことの効果は大きく、2日間を通じた受講者数は思いのほか多く、研修事務局としての狙いは当たったのではないかと考えている。

■図2 研修スケジュール

研修名称	時期	研修内容	主な対象者		
			市街地開発事業担当者		局転入者、 新採用職員
			市施行	組合施行	
1 まちづくり総論	4月	市街地開発事業を中心としたまちづくりの基礎知識や法的根拠	■	■	■
2 基礎編	5月	市街地開発事業の基本的な仕組みと流れ、補償業務の概要、市内現場視察	■	■	■
3 実務編	6月	市街地開発事業の実務と注意点、補償の実務、公共施設管理者協議、地元対応のポイント	■	■	□
4 道路設計・協議編	7月	道路設計の基本と協議の流れ	■	■	■
5 事業立ち上げ期編 ／区画整理と再開発の一体的施行編	8月	事業立ち上げ期の流れ／一体的施行の仕組みと効果	■	■	■
6 組合施行編	10月	組合施行について 補助金検査と会計検査	□	■	□
7 事例紹介編	10月	事例紹介	■	■	■
8 換地設計・権利変換計画作成演習編	12月	換地設計・権利変換計画の作成演習	■	■	□
9 外部講師編	-	個別課題に対する対応	内容による		
10 市外視察編	-	他都市事例の視察	■	■	■
必要に応じ、個別地区を対象に実施する研修	随時	認可関係手続の実務、新しい制度など	内容による		

4 各研修の概要

令和3年度より、新たに策定した人材育成目標や研修スケジュールに基づく人材育成研修を開始した。このうち、主な研修について概要を紹介する。

(1) まちづくり総論（4月）

研修の狙い：本市のまちづくりの歴史や市街地開発事業の効果、都市計画関連制度について理解する

講義メニュー：横浜のまちづくりの歴史と特色／市街地開発事業によるまちづくり／まちづくりと都市計画法の関連制度

(2) 基礎編（講義）（5月）

研修の狙い：事業の仕組みや根拠法令、補助金制度、補償業務等について理解する

講義メニュー：土地区画整理事業の概要／市街地再開発事業の概要／市街地開発事業の補助制度の概要／補償業務の概要と流れ／インフラストック効果～なぜ市街地開発事業を実施するのか～

(3) 基礎編（現地視察）（5月）

市施行及び組合施行の市街地開発事業を実施している地区を、事業担当職員の案内で視察

(4) 実務編（7月・2日間にわたり実施）

研修の狙い：事業の具体的な仕組みと手続きや、事業のポイントとなる関係者との調整や補償の実務について理解する

講義メニュー：土地区画整理事業の仕組みと手続／市街地再開発事業の仕組みと手続／補償の実務とチェックポイント／公共施設等の整備のポイント／公共施設管理者との協議及び地元対応のポイント

上記各研修の講義メニューのうち、一重下線を引いた講義は本市独自の取組として取り入れているものであり、初めて市街地開発事業に携わる職員に対して事業の意義や仕事のやりがいを伝える重要な講義である。また、二重下線を引いた講義は、「3（2）分野別・習熟度別による必要スキルの整理」において、「心構えに関する講義」として紹介した講義の一つである。

5 研修のPDCA

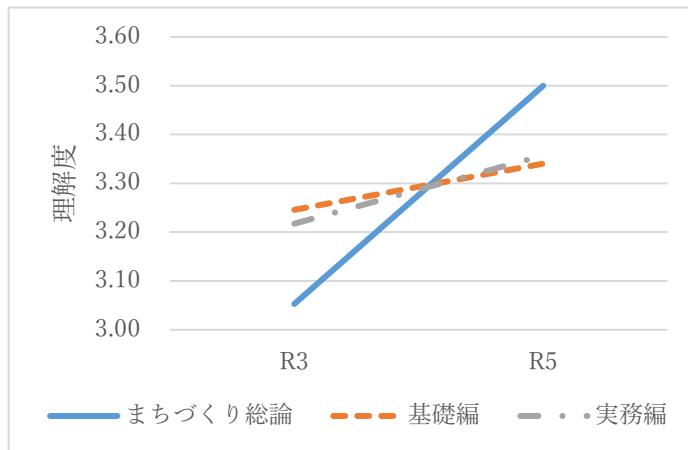
研修事務局としては、研修を行うことが目的化してしまうことを避け、人材育成目標の達成に資する研修内容となるよう改善を図り続けることが重要である。

そのため、各回の研修については到達目標を明確にした上で企画（P）、実施（D）することはもとより、各研修の終わりには必ず無記名アンケートを実施し、研修に対する理解度や、講義中に聞けなかった質問や研修に対する要望についても確認（C）することとしている。

アンケートの結果については、集計・分析を行った上で、必要に応じて研修企画側の視点から回答やコメントを添え、庁内のWEBサイトに公開するとともに、改善（A）して次年度の研修に反映させるというサイクルにより研修事業を運営している。

この結果、図3に示すように、研修内容への理解度について、現在の研修体系での研修を開始した令和3年度と直近の5年度を比較すると、研修内容の理解度が向上していることが分かり、研修事務局としてPDCAサイクルを回している成果が現れているのだろうと考察する。

■図3 研修内容の理解度の推移（主な研修を抜粋）



【集計方法】

令和3年度及び5年度の研修に対するアンケート結果について、次の表のとおり回答を数値化し、令和3年度と5年度の研修に対する理解度の平均値を比較した。

回答	点数
よく理解できた	4点
ある程度理解できた	3点
あまり理解できなかった	2点
全く理解できなかった	1点

6 おわりに

現在の体系で研修を開始して4年目を迎え、多くの職員の運営協力や受講者から寄せられる意見等により、研修内容は一定程度のレベルに到達することができたのではないかと考えている。

受講者数は令和5年度には延べ350人を数え、新たに都市整備局に異動してきた職員や市街地開発事業に携わることとなった職員の多くが年間を通じて研修を受講し、アンケート回答では「事業の大きな流れやポイントが理解できた」「事業の意義が理解できた」などの意見が寄せられている。

アンケート回答以外に、研修の効果を定量的に把握することは容易ではないが、ここ1、2年は、印刷した講義のスライド資料を持参した市街地開発事業の担当職員から、「業務の中で〇〇と言われたが、研修資料にはこう書いてある。ここはどのように考えればいいか。」などの質問を受けることがある。これは職員が、研修受講時のみでなく、実際の業務の場面においても研修資料を見返して活用しているものであり、研修事務局が標榜する、受講者が研修参加を通じて「法規と実務」を結び付けて理解することへ少なからず近づいていると言えよう。

また、本取組を継続してきたことにより、主な受講対象者としている都市整備局以外の局や区役所のまちづくり関係職員からも多数の受講希望をいただくようになったが、多くの関係者の協力を得ないと進めることのできない市街地開発事業においては、研修受講者が増え、事業に対する理解者が増えることは願ってもいいことである。

昨今、全国的にも市街地開発事業の実施件数が減少し、技術の継承が難しくなっている状況においては、実際に事業を経験していなくとも「事業を実施する必要性や意義を理解している」ことや「事業の仕組みや流れ、ポイントについて大体は理解している」ということは意味のあることと考えている。例えば、災害が発生し、土地区画整理事業の急施の必要が生じた場合などは、一日も早い復興を願う市民にとっては、事業のことを理解している公共団体は頼もしいであろうし、事業を理解している職員を絶やさないという自主的取組は組織の地力として身につくという意味である。

市街地開発事業に限らず、組織において蓄積されてきた知識・技術というものは、活用やメンテナンスを怠れば廃れてしまい、それを立て直すには途方もない時間とコストがかかるか、あるいは自力では立て直せないということになりかねないため、組織的、計画的に継承していくことが重要であり、本市では研修という手段を通じて人材育成に取り組んでいるところである。

今回、横浜市における人材育成の取組を紹介させていただいたが、本稿が土地区画整理事業に取り組まれている公共団体や企業の皆様のお役に立つことができれば幸いである。