



神戸市灘区市民課におけるフィールドワークの報告

木村, 彩音 ; 土取, 俊輝 ; 荒木, 真歩 ; 濱口, 徹 ; 徳田, 恵 ; 日下, 陽介 ; 梅屋, 潔

(Citation)

国際文化学研究 : 神戸大学大学院国際文化学研究科紀要, 60:29-49

(Issue Date)

2023-11

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100485332>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100485332>



神戸市灘区市民課における フィールドワークの報告

木村 彩音・土取 俊輝・荒木 真歩・濱口 徹
徳田 恵・日下 陽介・梅屋 潔

はじめに

本稿は、神戸市役所において、人類学的参与観察、フィールドワークの技法を活用した、調査にもとづく研究の成果をまとめたものである。よりわかりやすい表現をもちいるならば、「神戸市役所のエスノグラフィー」を目指している。

この調査の発端は、神戸市役所における市民サービス向上および業務改革の推進をはかるために人類学者のフィールドワークに目をつけた神戸市の発案で実現したものである。2022年6月13日、9月13日の打ち合わせでは、当初、文化人類学の知見を応用した参与観察の調査によって、組織の特徴を明らかにすることで、今後神戸市が強化・改善していくべきヒントを発見し、今後の施策につなげることが目的とされた。明確な改善提言などは、人類学の多様な価値観を許容しようとする立場からは困難であることが前提であった。

このように神戸市が人類学的な参与観察、フィールドワークを市民サービス向上や業務改革の手立てを発見する手法として選んだ背景には、アメリカなどでは、マーケティングなど多くの分野でこのようなエスノグラフィーの方法が、アンケート調査のような表層的なものではなくより深い部分を知るのに有効であるとされていることなどがあると思われる¹。事実、神戸市からは、テットの著作に言及され²、われわれも、最近のいくつかの業績に思い当たったところである³。

われわれは、当然のことながら、フィールドワークを中心とする人類学的調査をすべてのものが一挙に解決するような「魔法の杖」とはとらえていない。しかし、目的が絞られたディシプリンに基づく、通常の調査の内容を経験やエピソードにもとづいて肉付けをし、立体的に理解可能なかたちにする効果もあれ

ば、時には、意表を突くような成果が多少なりともでてくるかもしれない、と考えている。結果的に結論は通常の調査と変わらない場合も少なくないが、人類学的調査の特徴とは、まずいったん虚心坦懐に、対象がどうなっているのかを先入観をできるだけ排除して解釈しようとする態度である。

教科書的には、人類学のフィールドワークは通常は季節が最低二回めぐる、2か年を標準とすることになっているので、本調査は「予備調査の予備調査」ほどのサイズの調査でしかない。しかし、その限界を理解したうえであれば、この調査の成果を有効利用することができることもあるだろう。

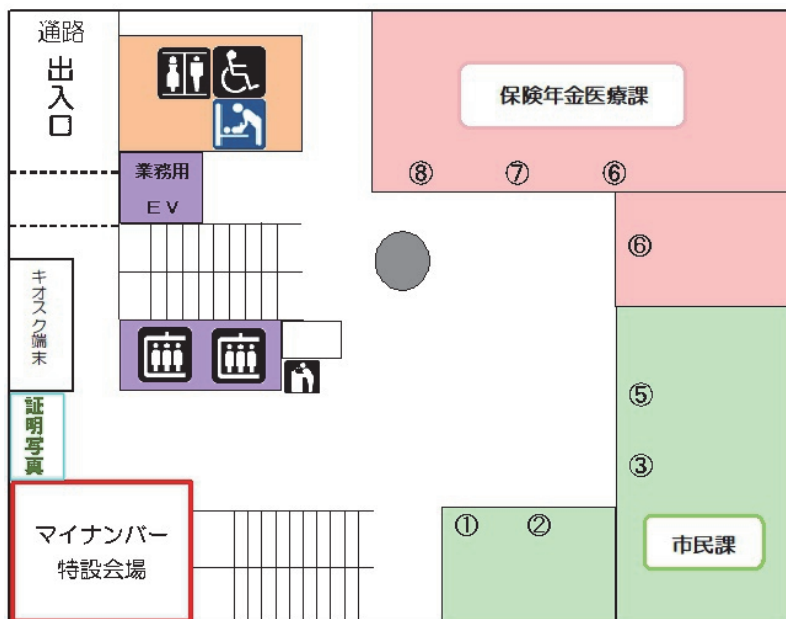
本調査では、2022年10月～11月にかけて、神戸大学大学院国際文化学研究科梅屋潔の研究室に所属する大学院生2名（木村彩音と土取俊輝）が、灘区役所市民課においてインターンシップの枠組みによる参与観察をおこない、業務内容の観察や聞き取りを実施した。また部分的にはあるが実際の窓口業務にも携わった。

このインターンシップをコアとして、研究室（メンバーは、上記2名に加え、荒木真歩、濱口徹、徳田恵、日下陽介）で議論を重ね（11月8日、1月17日、2月14日にそれぞれ2時間ずつ）、神戸市の当該窓口の現況を、いわゆる文化人類学者がフィールドを理解しようとするようなやり方でエスノグラフィックに記述し、解釈し、理解しようとしたものがこの報告のもととなっている。

さらに比較参照点として、いくつかの窓口、自治体での短期間の調査を実施し、この成果を立体的に解析しようと試みた。とくにかねてから研究室とさまざまな点で交流のあった宮城県気仙沼市市民課市民係（3月8日）、宮城県仙台市泉区戸籍住民課（3月9日および10日）で短期の調査を実施したほか、大阪府のパスポートセンター、姫路市の市民局住民窓口センター（3月22日）なども短時間ではあるが観察して本調査研究の参考とした⁴。

1. 灘区役所市民課の概要

主たる調査地となった灘区役所は、神戸市灘区桜口町に位置している。6階建ての建物の中で、本調査のフィールドとなった市民課は2階にあり、保険年金医療課と同じフロアである。

図1 灘区役所2階の見取り図⁵⁾

市民課には5つの窓口が存在する（縁起が悪いと思われるからか、4番窓口はない）。なお、窓口が開いているのは、月曜日～金曜日の8時45分～17時15分まで、ただし木曜日は一部の窓口が19時45分まで開いている。その他、転出入で混雑する3月の最終週と4月の最初の日曜日でも開けるようにしている（これは神戸市内の区役所の市民課いづれにも共通する）。

1 番窓口 (図 1 の①) : 住民票・戸籍証明・印鑑証明・所得課税証明は、証明班が担当する窓口である。ここでは、住民票、印鑑証明、戸籍謄本・抄本、身分証明、婚姻・離婚・出生・死亡受理証書、独身証明書、市県民税所得・課税(非課税)証明書、納税証明書などを主に発行する窓口である。

2番窓口(図1の②):自動車臨時運行許可も証明班が担当しており、ここは自動車の臨番、すなわち仮ナンバーを貸し出す窓口である。1日に来る利用者は1~2件で、大体は決まった業者が来る。

Ｂ 窓口：２ 番窓口と ３ 番窓口の間に位置している、マイナンバーカードの受け取り用の窓口である。マイナンバー班の管轄であり、後述する ３ 番窓口で手続

きをおこなった人が、後日この窓口でマイナンバーカードを受け取る。暗証番号の設定、マイナンバーカードの更新などもここでおこなわれる。

3番窓口（図1の③）：引っ越しの届出・印鑑登録・マイナンバー・小中学校関係は住基班の区分である。転出入、印鑑登録、マイナンバー、小中学校関係、DV支援、外国人登録などを担当する。

5番窓口（図1の⑤）：戸籍に関連する届出の業務を担当する。婚姻届、離婚届、出生届、死亡届の受理、死体埋火葬許可証（葬儀会社向け）の発行などをおこなう。

この他に、派遣会社（派遣元は「ポートスタッフ」）に業務委託しているフロア案内がある。フロア案内のカウンターは、市民課と保険年金医療課の間に位置している。フロア案内では、市民課の利用者の用件を聞いて、適切な書類や窓口を案内している。

また、最近業務の量が増えてきたマイナンバー関連のものとして、上記と同じく派遣会社（こちらの派遣元は「キャリアリンク」）に業務委託している、マイナンバーカード特設会場（部屋の名前から、職員の間では201と呼ばれている）とマイナポイントサポートデスクがある。マイナンバー特設会場は2階の201の部屋に設けられており、マイナンバーカード申請の手伝い（申請作業補助の他、写真撮影もおこなう）と、事前に予約した人へのマイナンバーカードの受け取り（こちらは市民課マイナンバー班の職員が担当する）。マイナポイントサポートデスクは、1階の総合案内の奥にあるスペースに設けられており、マイナポイントを受け取るための手続きの補助をおこなっている。

マイナンバーカード特設会場もマイナポイントサポートデスクも期間限定で開設されており、前者は2023年3月末まで（2022年11月2日現在）、後者は2022年3月15日～2023年2月末まで（2022年11月7日現在。調査当時はマイナポイント付与がこの時期までだったため）開設予定である。

2. 調査から抽出された主な論点

2.1 フロア案内について

ここからは、調査資料を踏まえて、研究室での議論のなかで焦点化されたことをいくつか指摘したい。

まずはフロア案内についてである。フロア案内は図1の中央部に位置しており、市民課に來た利用者の用件を聞いて、適切な書類や窓口を案内している。しかし、フロア案内の業務内容の実際は複雑なものである。例えば、フロア案内には市民課の利用者だけでなく、保険年金医療課やその他の課の担当に用がある利用者がやってくる。これには、フロア案内が位置している場所や、2階にも区役所の入り口があることが関係している。このように、市民課にとどまらない幅広いニーズの利用者を適切に案内するために、市民課のフロア案内のスタッフは、市民課の仕事内容やそれ以外の課の仕事内容についてもある程度知っていることが期待されている。

また、フロア案内では、市民課の窓口に來た利用者への案内もおこなっているが、その業務についても、利用者を窓口案内する前に、手続きに必要なものを持っているか確認したり、書類をあらかじめ記入するよう案内したりしている。また利用者とともに記載台に移動し、書き方について逐次説明するなどもしている。このような、フロア案内におけるきめ細やかな対応は、窓口に到着してからの業務量を削減し、利用者の待ち時間を軽減することにも繋がっている。

このように、フロア案内の存在は、市民課やひいては区役所全体にとって重要な存在であるのだが、その業務については、個人の能力に大きく依存しているのが現状であるように見受けられる。例えば、市民課以外の仕事についても知っておかなければ、フロア案内に來た利用者に対応することは不可能であるのだが、何の用件をどの課に案内すればよいのかは、フロア案内のスタッフ個々人が収集した情報を、スタッフ間で共有することによって、自主的に蓄積を増やしている現状である。フロア案内に関するマニュアルは存在しているが、そのマニュアルだけで、フロア案内の業務を全てこなせるほど、十全なものとはなっていない。フロア案内のスタッフが派遣であるために、3年で人が入れ替わってしまうということからも、より詳細なマニュアルや、より体系だった業務の引き継ぎなどを考えることには意義があると思われる。

一方でフロア案内と窓口との業務の棲み分けは窓口内部との交渉のなかで常に変動している。例えば3月末から4月初旬など、繁忙期にあたる期間は、窓

口業務をスムーズにおこなうために、フロア案内で利用者に各書類の記入等を案内、補助し、記入した書類のチェックなどをおこなっている。しかしいつまでその対応をとるのか、いつ通常の業務形態に戻せばよいのかについては明確な指示がなく（あったとしても当事者には届いていないようである）、フロア案内のスタッフが利用者数を勘案して、休憩時に窓口業務担当スタッフから情報収集するなどして判断している状態である。

また通常の業務形態においても、書類記入の案内や記入補助、必要書類の確認の一部がフロア案内の業務に組み込まれるなど、窓口との業務配分がかなり変わってきている。そのため混雑時には人流がかなり滞ることがある。詳細なマニュアルに加えて、窓口内部とのより緊密な情報共有、業務配分の定期的な見直し等もこうした状況を改善する一助になると思われる。

なお、フロア案内は基本的に2、3人で業務にあたっているが、時折デスクが無人になることがある。主な理由として、番号札の発券機がフロア案内から離れた場所にあること、書類記入の補助を一部フロア案内が担っていることが挙げられる。フロア案内スタッフは、利用者を番号札の発券機へ誘導するため、しばしばデスクを離れることがある。また記載台まで利用者に同伴し、横に立って書類の書き方、書く項目等を適宜説明することがある。これらのことが重なるとフロア案内デスクが無人になり、訪れた利用者が案内されないままフロアを歩き回るため、その人を案内するのにまたデスクが無人になるという悪循環が生じる。フロア案内の業務をスムーズに回すには、デスクをなるべく無人にしないことが必要である。そのためには番号札の発券機の位置をフロア案内に近づけることや、書類の記入補助は最低限にするなどの対応が考えられる。

さらにフロア案内自体の位置もこの点に関係している。他の区役所、市役所の場合、フロア案内は入り口から入ってすぐの、見落としようのない位置にあることが多い。例えば比較参照点として視察した仙台市泉区役所、気仙沼市役所では、正面入り口から入ると必ず目に入る位置に総合案内（この場合、フロア内の案内だけでなく役所内全体の案内を担当する）が設置されており、利用者はほとんど必ずそこを経由して各課や窓口に向かう。灘区役所の場合、入り口からフロア案内のデスクまで少し距離があり、またデスクそのものがあまり

目立たないため、特に混雑していて見通しが悪い場合は、フロア案内に気づかず中に入っていく利用者も少なくない。入り口とフロア案内の位置関係やフロア案内デスク自体の明示性が、利用者が入ってすぐ案内を受けられるかどうかをある程度左右している。

この点比較参照のために訪問した仙台市泉区の窓口は、戸籍住民課（神戸市でいう市民課にあたる）のフロア案内がブースとなっており、役割の範囲が空間的に明快となっている好例であった。泉区の場合、フロア内部にいる案内に、申請書類の記入の手伝いや、窓口までの案内を期待することは空間構造的に考えにくい。空間構造が仕事の範囲を明確に印づける機能を果たしている点で、参考になる事例であると思われる。

また、気仙沼市では、係ミーティング、課内ミーティングを 17 時 15 分に窓口を閉めた後に月ごとに実施しているという。また緊急で共有する必要がある場合には、随時ミーティングを開いている。もちろん窓口が開いている時間にミーティングをおこなうことができない事情は同じである。神戸市灘区では、指示や情報を共有するための、フロア業務にかかわる全員が参集するミーティングがあまりおこなわれないらしいことが指摘された。

最近では、ミーティングの役割を Slack などを用いたチャットなどで代替する試みも多く現場でおこなわれている。民間に比べ公的機関ではこういった試みには慎重な傾向にあるが、検討の価値はあろうかと思われる。

2.2 動線などについて

次に動線、案内表示などについてである。前節でも触れたように、灘区役所には 1 階と 2 階の 2 カ所に入り口があり、それぞれ動線が異なっている。灘区役所へのアクセスは、区役所の HP によると、JR「六甲道」駅下車徒歩約 5 分、阪神電車「新在家」駅下車徒歩約 5 分、市バス（16・36・100・102・103 系統）「灘区役所前（桜口）」で降車すぐ、あるいは自家用車の利用となっている。JR「六甲道」駅を利用する場合、駅から隣接する商業施設などを貫く直通通路が整備されており、案内表示にしたがってそこを通ると、外に出ることなく区役所の 2 階入り口にたどり着く。そこを通らずに外の公道を通って行くと、1 階入

り口に到着する。それ以外の公共交通機関を利用した場合も、基本的にはすべて1階の入り口を利用することになる。このことはHPには掲載されていないし、観察した範囲では現地に行かない限り、利用者がそのことを知る手段はない。アクセスに関する情報発信を強化することで、フロア案内でも挙げられていた、利用者誘導の課題にある程度貢献できると思われる。

またJR「六甲道」駅からの直通通路については、案内表示にも課題があるように思われる。まず駅構内に、区役所への直通通路があることを示す表示案内がほとんど見当たらない。専用通路入り口付近には小さく案内があるものの、知らなければ目につかない。また通路に入ってから順路を示す案内表示が小さく目立たない。通路は曲がり角が多く、商業施設内を通過する部分もあるため、初見では順路に沿っているのか不安になることもあるのではないかとと思われる。駅構内と通路途中の表示を大きく目立つようにし、それと同時に通路が市民課直通であることを明示することで、この点は改善が期待できる。

この点については、来庁者や窓口を訪れる市民の数、そして窓口の面積などが全く異なるので同じ条件での比較はできないが、気仙沼市役所のように、ほとんど経路が単一化されたレイアウトであれば、動線をつくる必要がないともいえる。もともとハード面の建物の仕様が原因だが、複数の経路を残すのか、あるいは、想定するルートをつくっていくのか、どちらにせよ方針を明確にするべきだと思われる。例えば空港の入国審査窓口のように、ブランクテープなどをもちいて動線を確保することなども考えられる。

2.3 言葉の問題について

フロア案内でも窓口での対応でも共通して見られるのは、職員の使う言葉と利用者の使う言葉の違いである。例えば、マイナンバーカードと健康保険証に関して問い合わせにきた高齢の利用者が、「マイナンバーカードと保険証を統一する」という言葉遣いをしたのに対し、フロア案内のスタッフは「紐付け」という言葉を使ったために、話がしばらく噛み合わない場面が見られた。対応するスタッフが書面上の呼称や言い回しを用いても、それが利用者にとって正確に伝わる表現であるとは限らない。このことに起因する話の噛み合わなさが、

手続きの時間を長引かせる可能性もあり、利用者にストレスを感じさせ、クレームにつながることもあると推察される。

一方で、外国人の利用者に対して「補記」という語を「正しく書き直す」という言葉で「意識」して説明したり、「お客様」という利用者に対する言葉を「あなた」と言い換えるなど、工夫はすでに部分的になされていた。これをある程度日本語母語話者に対しても広げることで、より手続き上のやり取りがスムーズになることが期待できる。

言葉の面でいうならば、利用者に対して「お客様」という呼称をしばしば使用することも灘区役所の特徴のひとつである。本来区役所と市民の関係性は、事業者と顧客のような関係性ではないはずだが、そこに「お客様」という言葉を持ち込むと、利用者は顧客であるということになり、スタッフの利用者への対応は必然的に「接客」になる。丁寧で親身な対応が求められていることに変わりはないが、それがまさに「接客」にほかならないのだと利用者に捉えられると、利用者に必要以上の依存心を抱かせたり、非対称的な関係性を連想させる可能性が否定できない⁶。

なお、灘区役所は職員の8割近くを女性が占めている。このことがときには過剰な「接客サービス」を求める利用者の態度を助長する可能性はあると思われる。気仙沼市役所では、それを示唆するような話が聞かれた。気仙沼市役所では灘区役所と同様に市民課にあたる課は女性職員の比率が高いが、利用者が女性職員に対して高圧的な態度を取ったり、代わりに男性職員を出してほしいと言われることがしばしばあるという。そのため最近では男性職員の比率の低さを問題視する声も上がっているとのことであった。

女性職員の割合の高さには、会計年度職員など非正規雇用の割合、女性をめぐる労働条件、家庭環境など様々な要因があり、単純に男性職員を多く採用すればよいという問題ではないことも確かである。実際、灘区役所で働く女性職員の中には、子育てをしていて、定時で必ず終業したいために窓口業務を選択したという人もいた。

女性職員の多い環境の中で、過剰な「接客サービス」を求められる可能性が高まるかもしれないのであれば、なおのこと、接客モデルに基づく対応から距

離をとる選択肢もあると思われる。

2.4 各窓口の総合窓口化について

総合窓口化とは、市民課においては、市民課と保険年金医療課など複数の課や窓口を往復する回数をなるべく減らすようにするということである。例えば、転入の際には、国民健康保険や乳児医療の手続きもしなければならないが、その際に行かなければならない窓口を前減する努力をすることである。灘区は2020年から総合窓口化を開始しているが、神戸市内の他の役所に比べると遅い方であるという。

総合窓口化によって、露骨ないわゆる「たらい回し」は少なくなったが、待ち時間が長くなってしまふことへの利用者からのクレーム（それ以前は手続きが完了する間に、他部署へ行ってもらって、別の手続きをしてもらっていた）や、書類の漏れや押印の漏れが発生するなど、新たな問題が発生している。他の役所では総合窓口化の推進によって、かえって仕事が上手いかなくなってしまい、結局やめてしまったところもある。

この総合窓口化を進めるべきか、そうでないかということについては、現場でも議論があるという。一長一短であり、必ずしも推進することが、常に望ましい結果を生み出すというわけではないことが伺える。

灘区役所の場合、スタッフが窓口に来た利用者に対して、本人が求めている手続き以外に他にどんな手続きを案内すべきなのか、次は何の書類を用意するのかを、丁寧な聞き取りなどによって先読みするなどして、なるべく総合窓口化によるタイムロスや書類のミスを減らす工夫がなされている。そのためには、各スタッフが総合窓口化に伴って増える担当業務以外に、本来であれば管轄外の手続きや業務内容についても熟知しておく必要がある。この点に関してはかなりの程度個々のスタッフの自助努力によって成り立っている。ある程度経験のあるスタッフでも、未だに手帳を持ち歩き、覚えるべき業務や注意点をメモしたり適宜見返したりしていた。

また、灘区役所では各窓口内での業務は各スタッフが固定して特定の業務に従事しているのではなく、同じ窓口内の業務であれば、ある程度は誰でも担当で

きるようにしている。そのため窓口の混雑時などには、手の空いているスタッフが他の窓口の業務をフォローしたりするなど柔軟性が高く、全員で窓口業務全体を回しているという意識が強い。これも、各窓口業務の全体をある程度把握し、状況に応じて柔軟に対応するという各スタッフの力量によって成り立っていることである。つまり灘区役所では、総合窓口化による長所、つまりなるべく立ち寄る窓口を少なくすることができるという点も、待ち時間が長くなったり、ミスが出やすくなるという短所も、どちらも各スタッフが幅広く業務を把握し、また固定された役割だけをこなすのではなく状況に合わせて柔軟に対応することによってカバーされているのである。

2.5 業務委託の推進について

最後に、業務委託の推進についてである。業務委託化は、業務をコアとノンコア、つまりある程度専門性の高い業務と、そうではないベーシックな業務に分けて、ノンコアを派遣会社などに委託し、それ以外のスタッフはコア業務に専念するような形態にすることである。神戸市内の他の役所では、一部窓口の業務を派遣会社に業務委託することがおこなわれており、灘区役所でも、今後実施される予定である。業務委託によって、人件費のコストを従来よりも抑えることが可能となるが、一方で、そのことによって失われてしまうものもある。

灘区役所で、証明班が担当する 1 番窓口を例にとると、ここでの窓口業務は、一見すると利用者が持ってきた証明書発行の書類を受け取って、窓口の背後に位置する事務担当にその書類を送り、証明書の発行をしてもらっているだけにみえる。しかし、実際はそうではない。1 番窓口では、利用者から証明発行のための書類を受け取った後、何に書類を使うのか、必ず確認している。これは、利用者が発行を希望している書類が、本当にその利用者が必要としている書類なのかを確認するためである。この 2 つは、しばしば乖離していることがある。なぜなら、多くの利用者は、相手先（例えば病院や会社など）から、この証明書を役所に行って発行してもらうように言われてきた場合がほとんどであり、その証明書が何故必要なのかを完全には理解していなかったり、時には証明書の種類を勘違いしていたりする場合があるからである。灘区役所の 1 番窓口では、

証明書の使用目的を利用者に確認することによって、証明書のミスマッチを事前にある程度回避することが可能となっている。

このミスマッチ回避はコアである証明書発行について深い知識を持つスタッフが、ノンコアである窓口業務に関わることによってこそ成り立っている。しかし、業務委託を導入すると、このような証明書のミスマッチ回避は、その構造上困難になってしまう。この場合、業務委託によって派遣されたスタッフは窓口業務に従事することはできるが、証明書の発行業務には携わることが出来ないで、どの証明書が何の使用目的に合致するのか、理解を深めることができない。また、業務委託によって派遣されたスタッフの指揮系統は委託業者である派遣会社にあるため、窓口の責任者が直接指示を出すことはできない。そのため、窓口と証明書発行との間での連携も難しくなってしまう。

証明書発行の責任者は「ノンコアのベーシックな仕事を覚えてこそコアの難しい業務ができるようになる。今はベテランがいるからいいが、これからそのやり方でノウハウを受け継いでいけるのかが心配」だと話していた。業務委託の推進によって得られるメリットが存在することは確かであるが、その導入には、ここでみた従来型の組織のメリットを損なわないかたちでの導入が必要であらう。

3. 「顔が見える関係」と「鉄の檻」のあいだで

これまで見てきた灘区役所のような地方公共団体は官僚機構の一種であり、各部署において各々がそれぞれの業務を遂行している。しかしその一方で、地方公共団体は、一義的にはコミュニティ的な部分があるはずである⁷。今回比較参照点とした宮城県気仙沼市役所は役所自体が「市民室」をもち、そこに市民が自由につどうことができるようになっている。もちろん神戸市にも市民が集う場所はいくらもあるが、それが必ずしも市役所（区役所）である必要はない。このあたりが気仙沼市や泉区と神戸市との規模感、サイズ感の違いかもしれない⁸。

そのサイズ感と都市特有の匿名性の高さは、「接客モデル」で市民を捉えることを可能にする。気仙沼市などでは、窓口には実際に知り合いの知り合い、といっ

たかたちで個人的に個人情報がある程度知っている人が来る場合もあるし、こちらは認識していなくても、窓口に来る人が、自分のことを知っている可能性がある、という意識はあるそうである。神戸市では、その感覚はおそらくないだろうと思われる。

人類学者、レヴィ＝ストロースは、「顔の見える関係」を人類の真正な関係としてとらえ、近代社会がそれから外れていくことに警告を常に発していた。「3万人の人間は、500人と同じやり方では一つの社会を構成することはできない」⁹という区別である。メディアや法、貨幣など、近代の一般化された、大規模な「非真正な社会」との対比で提唱された¹⁰。きちんとコミュニケーションで関係が是正されたり、敵対関係が調停されたり、ということが健全なかたちで進むうるのは、「顔の見える関係」にもとづく「真正な社会」であるというのである。この考え方は決して自治体にもなじみのないものではない。近年の地域包括支援や災害対策の文脈で、頻繁に口にされるようになってきているからである¹¹。

その意味では、灘区や神戸市のサイズでは、非現実的に見えるかもしれないが、サイズが大きくなり、匿名性が上がったことによるひずみがあると考えられることも可能である。そのことに由来する諸問題に取り組んでいくためには、「接客モデル」で「お客様」扱いすることは最適解ではないかもしれず、市や区の機能が、コミュニティ的なものであること、また、コミュニティが健全に動くためには、「顔の見える関係」を疑似的にでもつくりだしていくことが求められていくのかもしれない。そのためには、市の職員も市民であり、窓口に来る人々は自分と同じ市民だという初心に何度も立ち返るのが、一番の処方箋であることは、ここで繰り返すまでもないことだと思う。

ところで、官僚機構の批判的検討というと、常に第一に必ずあげられるのは、「鉄の檻」という言葉に代表される近代官僚制の特徴である。もともとはマックス・ウェーバーが、特定個人が定年したりして退職したり、死亡したあとですら、適正に機能を果たせるように、役割分担や職掌のすみわけを厳密にしていく形式主義的な特徴のことである¹²。このような形式主義を厳密にするあまり、官僚機構を「正しく」運用することに専心すると（というより官僚機構はそうように専心することを求められる）初期の目的すら忘れて、しばしば人間の利益と

相反することすらある。このことが、今回の調査でも時に言及された、いわゆる「たらい回し」問題も生んでいると考えられている。

ある窓口にいる担当者はその窓口業務に専心しているので、よくて別の窓口を指示する、場合によっては、ここではできない、いまは（例えば書類が不十分なので）できない、と言って帰ってもらう場合などがある。この場合、市民は「たらい回し」されることそのものに不満を抱いているケースもあるだろうが、そうではなく、別の窓口に行かなければならない理由が理解可能なかたちで説明されないこと、また、その窓口にいる担当者が本当は自分の用件を実行できるのではないかという疑念が払拭されないことで不満を抱くこともあるのだろうと推測される。このことは、言い換えると、生身の人間として、置き換え不可能な個人として、そして対等な市民として取り扱ってほしいという希望のあらわれであり、これは「接客モデル」では必ずしも果たされない部分がある。

「接客モデル」では単純化すると、ハンバーガーが欲しい、コーラが欲しいなど欲しい商品が決まっており、訪問の初発の動機は「客」が主体的に持っており、その種類の提示と売買のための金銭授受など、コミュニケーションの内容は比較的単純である。しかし、市役所の窓口に来る人のほとんどは望んでくるわけではない。公的機関や、学校や会社、不動産関係の会社や銀行に提出する書類などの発出を求める場合など、別の何かに要求されて必要に迫られて来ているのである。転入転出届けも、やりたくて主体的にやっているわけではない。初めから、「客」と異なり不本意ながら来ている人々と言っていいかもしれない。この問題は「接客モデル」では完全に回収できない。

最近では、もはや社会的な公正を目指す「リベラル」層が官僚機構の「鉄の檻」に抵抗し批判する、旧来のテクノクラシー批判の構図のみで語ることはできず、官僚組織を常にメンテナンスとフィードバックが必要な、本来の「脆弱な殻」と考える立場も主張されるようになってきている¹³。その意味では、形式も絶えず反省し、改変をはからねばならないということであろう。

難しいのは、官僚機構のフェアでなければならない部分—例えば、市民課などのように個人情報に関する取り扱いで不公平や漏洩があってはならないという意味での正しさと、コミュニティ的な部分を期待する市民が、官僚的な形

式主義に抱く不満をいかにして調停していくか、というところに尽きるのではないかと考えられる。そこでは愚直なようだが、この矛盾する、「鉄の檻」（でなければならない部分）と「顔の見える関係」に由来するコミュニティ的な要素を、常に想起し、これらの概念を共有していくことが鍵になるのではないと思われるのである。

一見すると、これは不可能な試みであるかのように思われるかもしれない。というのも、近代的な「正しさ」（少なくとも官僚、公務員はこのことを追及しなければならない）と、コミュニティ的な「真正なコミュニケーション」が、近代化によって乖離していくならば、打つ手はないかのように思われても仕方のないところである。しかし、少なくない知識人が、近代化によるコミュニティの破壊や解体には異議を唱えている点にも注目したい¹⁴。

この近代化とコミュニティの関係を考える上で手掛かりになると思われるのは、例えば、カメルーン出身のフランシス・B・ニャムンジョが提唱する「インコンプリートネス (incompleteness)」と「コンヴィヴィアリティ (conviviality)」の考え方である¹⁵。

ニャムンジョは、人間も、精霊も、物も、すべてが完全ではありえない、という前提から始める。人生や、物事の時間の経過による栄枯盛衰を例えば航海のようなものにたとえる。そこでは、人間も物も精霊たちも、すべて不完全で欠けているから、何とかして、つながって拡張しようとする世界像が描かれるのである。もちろん、時には、成功する人、失敗する人が出てきたりするだろうが、絶対的なものではない。ゼロサムゲームではないのだ。ある程度時間がたつと立場が逆転したりする。ここで提示されるのは、単なる市場論理、右肩上がりメタファー、進歩や成長に取り憑かれた世界像とは違った世界観である。

借りたり貸したり、あげたりもらったりする、互酬的なやりとりのなかでは、永遠に返せない借りがある。また、ニャムンジョの思想が提示するこの栄枯盛衰の物語は、永久運動であり、個人の死で話は終わらない。先祖からもバトンを受け継ぎ、子孫とも連なった、人間性を獲得しようとする永遠の旅を語る思想なのである。こうした、お互いつながっていることとお互い支え合っている

こと、つまりは、相互接続と相互依存を大切にする思想においては、多くのものが少数の手に握られていたり、相互の義務を軽んじたりするようなことはあってはならない。人間の成長は、完全に他者との間で相互依存しているのである。

このアフリカ由来の哲学は、東洋思想とも通底する部分がある。すなわち、真言密教、華嚴經などの唱える「縁起」の発想など、東洋の様々な思想にも通底する部分がある。地球上の異なった場所の、おそらくは全くルーツを共有しない哲学が異口同音に同じことを唱えるということは、それが真理に近いからにちがいない。

右肩上がり成長という「あるメタファーにしがみついた」¹⁶、この300年がむしろ異常だったともいえる。近代人には、進歩の思想と理想が染みついているが、ゼロサムゲームとしてではなく、このニャムンジョの思想のように広い視野でとらえ直すことができる可能性がある。そこでは、資本主義的な論理と、コミュニティ論理とのシーソーゲーム、あるいは弁証法的な過程のなかで何を実現していくのか、それが問われているのである。われわれが立っているのは、そうした曲がり角であるともいえる。

おわりに

まとめよう。今回のフィールドワークとその後の議論によってわかったことは次のようなことである。

(1) フロア案内の業務の複雑さ、つまり市民課および市民海外の窓口業務の理解が必要とされること、窓口との業務の分掌は、はた目で形式的におこなわれているよりはずっと困難であることが報告され、用紙の記入など利用者に対して案内スタッフがどこまで手伝ったらよいのか、現場に若干の迷いがあることがわかった。

(2) また、動線の作り方がビルの構造などのインフラ状況も手伝って複雑なものになっており、それが一部の利用者の窓口へのアクセスを難しくしている場合がある可能性も指摘された。

(3) いわゆる「役所言葉」を一般に通訳する試みが現場では積極的におこなわれており、利用者を「お客様」と呼ぶなど、現場では努力がおこなわれていること、

担当者に女性の比率が高いことが、一定の意味を持つかもしれないことが示唆された。

(4) 総合窓口化のような、たらい回し回避のための改革の結果、起こりうる待ち時間の長期化の軽減など、灘区ではすでにいくつかのスタッフの自助努力と柔軟性によってある程度実現されていたことが報告された。

(5) 業務委託でおこなわれている業務が一見ノンコアであるようでいてコアの仕事に通曉していたほうが望ましいことも多いことから、業務委託推進の場合には、従来相補的におこなわれている機能に十分に配慮した形の導入が不可欠であることが指摘できそうである。

(6) 総じて、「顔の見える関係」を淵源にもつ「真正な社会」のコミュニケーションを期待する市民に対して、近代型の「接客モデル」での改善や対応では一部はうまく機能することがあるが、機能しないこともある。「鉄の檻」と揶揄される官僚組織や近代の社会の仕組みは本来的には形式的になり、個人の代替不可能性を担保することに失敗しがちな傾向にあるが、フィードバックと反省を重ねつつ、「顔の見える関係」を疑似的にであれ補完する努力をしていくことが必要である。

(7) そのために私たちはカメルーンの思想家（しかも東洋思想とも通じる）フランシス・B・ニャムンジョの思想を紹介し、近代化の特徴である資本主義や様々な合理化とコミュニティ論理を折衷しようとする、難しいが考えるべき重要な価値観を提示してみた。そのことで、一見近代化のプロセスのなかで保全することの難しそうなコミュニティ論理を尊重することの意義を考え直してみようとしたのである。

さて、我々は比較参照点として、主として2カ所の自治体窓口を参照した。いくつか記載してきたように、それぞれインフラの利を活かしたところ、そしてコミュニティ自体のサイズを利した部分など、参考になる部分（灘区とは対応や悩みの所在が異なる部分）などが見て取れた。

今後神戸市との連携による人類学的調査の事業が続くとすれば、神戸市の別の窓口をフィールドとしたフィールドワークで抽出されたエスノグラフィックなデータとの対比を通して、今回提出した具体的な論点と、理論的な問題点が

いかに展開するのか、あるいは裏付けられるのか、を確認する作業となるだろう。

当初予定通り、本論文では具体的な業務改善の処方箋までは踏み込んではいないが、いくつかのアイデアは盛り込んでおいた。あとは現場のプロが、この報告書を見てどのような感想をもち、対応をしようとするのか、またどのような対応が現実的であるのか、それはまたわれわれの新しいエスノグラフィックな関心の対象になるはずである。

注

- 1 このことについては、伊藤泰信「学という市場、市場のなかの学—人類学とその外部環境をめぐる」織田竜也・深田淳太郎共編『経済からの脱出』春風社、2009年が依然としてもっともよいテキストである。
- 2 テット、G.『人類学的思考で視るビジネスと世界』土方奈美訳、日本経済新聞出版、2022年。残念なことにわが国ではこのように人類学のフィールドワークにジャーナリストが注目したり、人類学の教育を受けたジャーナリストが活躍するような状況にはないようである。
- 3 小田亮・熊田陽子・阿部朋恒、協力（株）スマイルズ『スマイルズという会社を人類学する——「全体的な個人」がつかなく組織のあり方』弘文堂、2020年、北川巨太・比嘉夏子・渡辺隆史『地道に取り組むイノベーション—人類学者と制度経済学者がみた現場』ナカニシヤ出版、2020年。
- 4 住民票や戸籍関係という、ほとんど同じ仕事内容を担当しているはずの部署が、各自治体により異なる名前で組織づけられている点は、自治体という組織を考える際には、重要な意味があることであると考えられる。
- 5 図1は、神戸市ホームページ（<https://www.city.kobe.lg.jp/kuyakusho/nadaku/madoguchi/index.html>）から引用したものである。
- 6 これは大学などの教育現場でもしばしば指摘されることである。生徒（高校までの一般的な呼称）や学生（大学以上の一般的呼称）は「お客様」で、教育サービスを提供しているのだ、というモデルは、教育機関のある部分までの機能を説明することは事実だが、多くの教育機関の現場ではそのモデルからはみ出す多くの現実が知られているし、指摘もされている。

- 7 ここではコミュニティを、自発的に形成された共存・共益の論理に支えられた地域社会の意味で用いるが、この概念を使い続けることに若干の躊躇がある。というのも中立的で比較的肯定的な意味を持つ日常語として定着している反面、政治的同質性や連帯を含意するだけではなく、体制側からそれを強要する際にも用いられるからである。梅屋潔「フィールドノートの余白に――大震災以降の気仙沼「無形文化財」の調査雑感」『近代』121巻、2020年、p.32参照。この概念の性格については、パウマン、Z.『コミュニティ――安全と自由の戦場』奥井智之訳、ちくま学芸文庫、2017年や、Amit, V. and N. Rapport, *The Trouble with Community: Anthropological Reflections on Movement, Identity and Collectivity*, London: Pluto, 2002の議論が参考になる。
- 8 なお令和2年の国勢調査による気仙沼市の人口は61,147人、同調査の泉区の人口は212,149人である。
- （気仙沼市ホームページ <https://www.kesennuma.miyagi.jp/sec/s021/010/020/H28-9/20161014163117.html>、仙台市ホームページ <https://www.city.sendai.jp/chosatoke/shise/toke/jiho/kokusechosa/r2/kihonshuukei.html>）
- 9 レヴィ＝ストロース、C.『構造人類学』荒川幾男他訳みすず書房、1972年、p.409。
- 10 「顔の見える関係」と「真正／非真正な社会」については、レヴィ＝ストロース前掲の他、小田亮『レヴィ＝ストロース入門』筑摩書房、2000年、pp.26-28、梅屋潔「グローバル化と他者」奥野克巳・花瀧馨也編『文化人類学のレッスン [増補版]』、2011年、pp.233-256。
- 11 管見するだけでも、横浜市、川崎市、愛知県などで地域社会における「顔の見える関係づくり」が叫ばれている。
- 12 ウェーバー、M.『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』大塚久雄訳、岩波文庫、1989年、269頁。ウェーバーの原典では「鉄のように硬い殻 (stahlhartes Gehäuse)」であったのをパーソンズが英訳した際に、「鉄の檻」(iron cage)と訳したことが「鉄の檻」論の始まりである。詳しくは野口雅弘『マックス・ウェーバー――近代と格闘した思想家』中公新書、2020年。
- 13 野口雅弘「「鉄の檻」から「脆弱な殻」へー官僚制の変容」『フォーラム現代社会学』20:33-42、2021年。
- 14 ハーバーマスは、合理性の「生活世界」の「植民地化」として、阿部年晴も「後背

地」の近代化による食いつぶし、として類似した主旨の発言をしている。Habermas, J. *The Theory of Communicative Action, Vol.2, Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Trans. Thomas McCarthy, Boston: Beacon Press, 1987, pp.325-327、阿部年晴「「後背地」から—アフリカの妖術」『宗教と社会』11: 241-246、2005年、阿部年晴「アフリカを語るための覚え書き」中部大学国際人間学研究所編『アリーナ』4: 59-75、人間社、2007年、阿部年晴「後背地から…」『呪術化するモダニティ——現代アフリカの宗教実践から』阿部年晴・小田亮・近藤英俊編、風響社、2007年、pp. 349-390。

15 簡便な紹介は、梅屋潔「体感するアフリカ」『国際文化学研究』(57): 55-84、2022年。

16 ル＝グウィン, U. K. 「あるメタファーにしがみつくとこと」『暇なんかないわ——大切なことを考えるのに忙しくて』谷垣暁美訳、河出書房新社、2020年、pp. 149-153。

Reporting Results of Anthropological Fieldwork in the Citizens Division,
Nada Ward, Kobe City in 2022

Ayane KIMURA, Toshiki TSUCHITORI, Maho ARAKI, Toru HAMAGUCHI,
Megumi TOKUDA, Yosuke KUSAKA, and Kiyoshi UMEYA

This paper examines some features of the Nada ward office (Nada Kuyakusho) as one of the administrative organisations of the Kobe city office (Kobe Shiyakusyo). It explores tips for improving their services based on qualitative data from anthropological fieldwork. It doesn't mean, however, that it will suggest clear resolutions for the technical and administrative reformation because of the nature of anthropological research.

It has found several points:

1. The complexity of guiding visiting users around the office can cause problems for both offices and customers.
2. Some users may need help accessing the ward office because of movement lanes from the nearest station and bus stop.
3. Some phrases are characteristic of administrative work and can cause communication problems between officers and users. Officers try to rephrase these expressions, which seems successful.
4. Some administrative reforms, such as the general counter, sometimes lead to long waiting times. However, officers show their flexibility to reduce the waiting time of users.
5. Outsourcing non-core work is the recent trend in administrative reformations. However, officers should experience both core and non-core works because these works are done complementary.

In summary, administrative officers often follow the modern "Customer Service" type. Civilian users often expect communication based on "face-to-face relations", which are characteristic of an "Authentic Society", according to Levi-Strauss. Although bureaucratic and modern social structures are sometimes called "iron cages", ironically, it is necessary to complement "face-to-face relations" in the administrative work sites. In conclusion, it suggests that Francis B. Nyamhjah's work can be helpful. He tries to reconcile community logic, capitalism, and rationalisations, characteristic of modernisation

Keywords : Nada ward office (Nada Kuyakusho), civic affairs section, ethnography, face-to-face relations, iron cages

キーワード：灘区役所、市民課、エスノグラフィー、顔の見える関係、鉄の檻