



# 神戸市長田区市民課におけるフィールドワークの報告

莊司, 弘祐 ; 足達, 洋樹 ; 木村, 彩音 ; 土取, 俊輝 ; 荒木, 真歩 ; 濱口, 徹 ; 日下, 陽介 ; 劉, 佳穎 ; 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, 63:39\*-76\*

**(Issue Date)**

2025-03

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(JaLCD01)**

<https://doi.org/10.24546/0100494071>

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100494071>



# 神戸市長田区市民課における フィールドワークの報告

荘司 弘祐・足達 洋樹・木村 彩音  
土取 俊輝・荒木 真歩・濱口 徹  
日下 陽介・劉 佳穎・梅屋 潔

## はじめに

本報告は、本誌第60号に掲載された論考と同様<sup>1</sup>、神戸市から神戸大学大学院国際文化学研究所梅屋研究室に委託された共同研究「神戸市役所における参与観察を活用した職場調査研究」の成果の一部である。この事業は、人類学的な参与観察にもとづくフィールドワークの技法を活用した調査を行い、それを現場にフィードバックすることを目指すものとして構想された。

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長の発案で実現したものである。2022年6月13日、9月13日の打ち合わせを経て、神戸市側からは、文化人類学の知見を応用した参与観察の調査によって、神戸市という組織の特徴を明らかにし、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。一方、われわれ研究室の側からは、明確な改善提言は、組織の方向性と無関係に提示できず、一般的にいて多様な価値観を許容しようとする文化人類学的な立場からも困難であること、基本のフィールドワークが慣習的に2年間とされている文化人類学の常識からも、本事業で可能な調査期間は文化人類学の学術的調査としては不十分なものとどまらざるをえないとの認識が示された。昨年度の報告書、報告会、また出版された論考その他においてもこの点は引き続き確認されている。

組織の管理運営上のヒントを得るための手段として文化人類学の参与観察という方法に行政が着目する、といった事態の背景には、アメリカなどで、マーケティングを中心とした多くの分野でエスノグラフィーの方法が用いられるよ

うになってきたという事情がある。その場合には、よくあるアンケート調査のような手法に比べ、より深い部分を知るのに有効であるとの評価がされていることが多いようである<sup>2</sup>。事実、神戸市からは、神戸市長が直接言及した著作としてテットの著作に言及がなされ<sup>3</sup>、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<sup>4</sup>。

フィールドワークを中心とする人類学的調査が、すべての問題を顕在化させ、それに一挙に解決策をあたえうような「魔法の杖」などではないことは当然である。ただ、月並みだが、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が人類学的なフィールドワークの特徴だとすれば、通常の目的が絞られた調査に比べるなら、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。

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り、2か年を標準とすることになっている。この考え方からすれば、この報告のもとになった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。

この報告書のもととなった調査では、2023年10月から11月の間に、神戸大学大学院国際文化学研究科梅屋潔教授の研究室に所属する大学院生2名（荘司と足達）が、長田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行い、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通じての資料をコアとして、研究室（メンバーは、上記二名に加え、荒木真歩、濱口徹、日下陽介、土取俊輝、木村彩音、劉佳穎）で情報を共有して議論を重ねた<sup>5</sup>。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である。

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仙台市泉区戸籍住民課（2024年2月21日）、宮城県

気仙沼市市民課市民係（2024年2月22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<sup>6</sup>。

本稿は、2023年度の報告書として、2024年3月末に神戸市に提出されたものから、フィールドノートにもとづく生データを除き、改稿したものである。

## 1 長田区役所市民課の概要

本年度の調査地である長田区役所市民課は、長田区役所庁舎1階に位置する。市民課には6種類<sup>7</sup>の窓口が存在し（図1.1参照）、5つの班で業務を分担して運営している。戸籍班・作成班（証明発行）・住基班・マイナ班（マイナンバーカード交付担当）の4班は、窓口業務を担当している（表1.1参照）。庶務班は、市民課以外の課とのやり取りや職員の労務管理などバックオフィス業務を担う。窓口は、平日8時45分～17時15分で案内している。また木曜日のみ、19時45分まで開いている。



図 1.1 長田区役所 1F の窓口配置（2023 年 10 月当時）

(<https://www.city.kobe.lg.jp/h53961/kuyakusho/nagataku/madoguchi/floor/1f.html> [2025 年 1 月 10 日閲覧])

市民課には、合計61名(男18・女43)の職員が勤務している。男女比は3:7で、女性の方が多い職場だ。職員の雇用形態は正規、一般任期付、再任用、会計年度任用(特定/一般)、派遣の6種類存在し、人数内訳は表1.2に、班ごとの職員種別内訳は表1.3に示す。

また調査を実施した2023年10、11月時点では、長田区役所市民課には、パーソルテンプスタッフ株式会社(以下PTSと呼ぶ)と雇用関係にある職員が勤務している。

それというのも2023年度から神戸市の西区と長田区の市民課において、定

表 1.1 市民課における班ごとの窓口業務

班	窓口番号	
作成班	1	証明発行(証明書の受付)
	2	証明発行(証明書のお渡し)
	3	就学・臨時運行許可
住基班	4(6)	引越しの届出・印鑑登録・特別永住者証明書
戸籍班	5	出生・婚姻など戸籍の届出
マイナ班	7	マイナンバーカード関係

表 1.2 雇用形態ごとの内訳

雇用形態	人数[人]			備考
	合計	男	女	
正規	24	9	15	課長1、係長2(戸籍担当1、住民基本台帳等担当1)
一般任期付	1	1	0	係長(マイナ担当)1。任期は最大5年程度。
再任用	5	4	1	再任用の配置はそれまでの経歴などを考慮して決定。
会計年度任用(特定)	11	2	9	一定の知識経験または特別な能力実証を要する特定の職。
会計年度任用(一般)	7	1	6	定例的・定型的な業務を主として行う職。
派遣	4	0	4	フロア案内と住基班の入力作業をローテで回している。

表 1.3 班ごとの職員種別内訳 (単位 [人])

班	正規	再任用	会計年度任用		派遣	合計
			特定	一般		
作成班	6	4	6	0	0	18
住基班	8	0	5	0	4	19
戸籍班	5	1	0	0	0	7
マイナ班	0	0	0	7	0	8
庶務班	2	0	0	0	0	2

表 1.4 業務委託契約の全体スケジュール

		市民課業務	
		証明発行・フロア案内・ 交付手数料徴収	住基・戸籍・マイナンバー・ 就学事務
実施期間	準備業務	2023年6～9月	2023年6～9月
	人材派遣	2023年10～12月	2023年10月～2024年5月
	委託	2024年1月～	2024年6月～

表 1.5 PTS サブリーダーの  
人員配置 (単位 [人])

班	サブリーダー
作成班	2
住基班	2
戸籍班	1
マイナ班	1
庶務班	0

型的業務の委託化が進められており<sup>8</sup>、業務委託の円滑な導入のため、委託開始前に準備業務期間と、各区役所の市民課において人材派遣として勤務する期間を設けている。表 1.4 のように、調査を開始した 10 月はちょうど、委託化以降 PTS 職員の業務管理を担うリーダーとサブリーダー (合計

9 人、男 1 女 8) の現場研修が始まるタイミングであった。リーダーは戸籍班・住基班、作成班、マイナ班に 1 人ずつ配置されている。サブリーダーの人員配置は、表 1.5 のとおりである。

## II 調査概要

荘司・足達の二名は、2023 年 10 月 6 日から 11 月 8 日 (各自合計約 80 時間) までの間、インターン生として市民課の業務に携わり参与観察を実施した。実際の勤務時間 (調査時間) は、表 2.1、表 2.2 の通りである。シフトごとに配置

が決まっているが、他班の様子を臨機応変に何うこともあった。

昨年度の灘区調査に引き続き、比較参照点として、宮城県仙台市泉区戸籍住民課（2024年2月21日）、宮城県気仙沼市市民課市民係（2024年2月22日）にて短期の調査を実施した。

表 2.1 足達の勤務シフト

日程		勤務時間		配置
10月	6	金	08:45~17:30	戸籍班 1 回目
	12	木	13:00~20:00	作成班 1 回目
	13	金	08:45~17:30	住基班 1 回目
	16	月	08:45~17:30	作成班 2 回目
	19	木	13:00~20:00	マイナ班 1 回目
	20	金	08:45~17:30	住基班 2 回目
	23	月	08:45~17:30	マイナ班 2 回目
	26	木	13:00~20:00	住基班 3 回目
	27	金	08:45~17:30	庶務班
11月	6	月	08:45~17:30	マイナ班 3 回目
	8	水	08:45~17:30	戸籍班 2 回目

表 2.2 荘司の勤務シフト

日程		勤務時間		配置
10月	6	金	08:45~16:30	庶務班 1 回目
	11	水	08:45~17:30	戸籍班 1 回目
	13	金	08:45~17:30	作成班 1 回目
	16	月	08:45~17:30	マイナ班 1 回目
	18	水	08:45~17:30	住基班 1 回目
	20	金	08:45~17:30	庶務班 2 回目
	23	月	08:45~17:30	住基班 2 回目
	25	水	08:45~17:30	戸籍班 2 回目
	27	金	08:45~17:30	作成班 2 回目
	30	月	08:45~17:30	マイナ班 2 回目
11月	1	火	08:45~17:30	戸籍班 2 回目
	6	月	08:45~17:30	住基班 3 回目

### III 調査から抽出された主な論点

#### 1. 庁舎内の導線・レイアウトについて

調査中にて来庁者をご案内する際、庁舎内の1階における導線及びレイアウトについていくつか考える余地がある部分があると感じたので、以下、3箇所について整理する。

##### (1) 「総合案内」について

一般的に来庁者の中には、区役所に来たけれど、どこでどのような手続きを進めたらいいのか分からない人が一定数いる。そういった人に対し、庁舎全体に関する案内を受け持っている案内ブース「総合案内」<sup>9</sup>が、1F庁舎入口右手側に設置されている。(図3.1参照)しかし、来庁者の多くが、この総合案内ではなく、市民課窓口やフロアに立っている職員に質問をしているのだ。

この状況は、総合案内よりも1番窓口の方が庁舎入口に近く、来庁者が建物に入ってすぐ目に留まりやすいフロアレイアウトが大きい要因として考えられる(図3.2参照)。また、「庁舎全体のことを確認したい場合は総合案内の担当だが、1番窓口で質問されることが多い」、「総合案内あるけど、みんなこっち(1番窓口)に来るのよね……」といった1番窓口担当者の語りからも分かる。1番窓口やフ



図3.1 庁舎入って右奥に位置する総合案内(執筆者撮影)



図 3.2 庁舎入口を正面に、右手に市民課窓口、左手に総合案内（執筆者撮影）

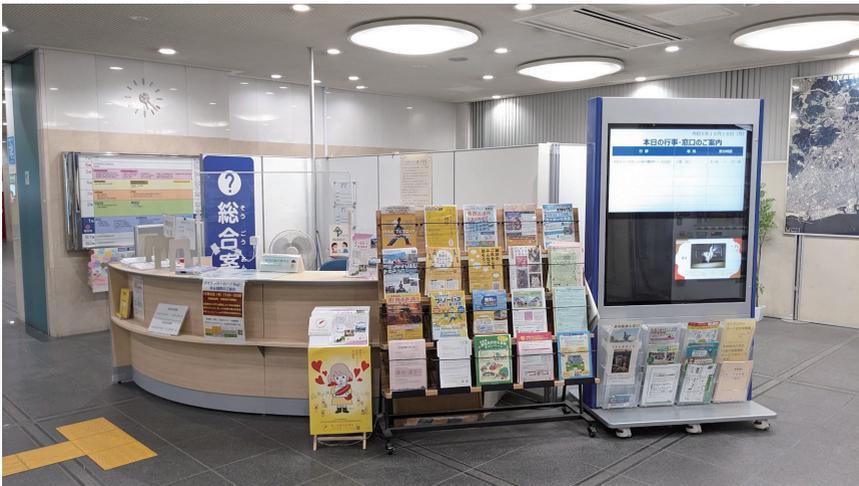


図 3.3 ブース奥に案内板、手前にパンフレットスタンドが設置されている総合案内（執筆者撮影）

ロアの担当者が、担当以外の案内もしている状態である。

また、「総合案内」の案内板が見にくい場所に設置されていることや、総合案内の前にパンフレットスタンドが置いてあることも、庁舎入口から総合案内が見えにくくなっている要因になっている（図 3.3 参照）。パンフレットスタンド

の位置移動を試みたこともあるそうだが、総合案内の管轄部署が市民課ではないためもあって、実現には至っていない。

## （2）番号札発券機の位置

市民課における「4. 引っ越し」「5. 戸籍」「6. 印鑑登録・特別永住者証明書」「7. マイナンバー」の窓口には、窓口へ行く前にまず発券機で番号札を発行する必要がある。そのため、発券機が目立つように、機械の近くに三箇所も案内板が設置してある（図 3.4 参照）。しかし、特に窓口対応が空いている時は、発券機の前を通り過ぎて、直接目的の窓口に向かう来庁者が数多く見受けられた。

1階1番窓口エリアに市民が来るたびに、フロア担当[派遣職員]が「今日はどうされましたか？」と必ず声をかけていた。来庁者が発券機を通り過ぎると、「お待ちください」と引き留めて発券してもらおうという手間をかけている。担当者は「大変ですよ～。話してる間も目を動かしてます。最初のステップが分かりにくいんですよ。（発券機前に目印として）赤幕でも垂らしたら良いのに」と話していた。図 3.5 からも、発券機の前を通らなくても、目当ての窓口（奥にある4～7番の窓口）まで向かうことができる導線、レイアウトになっていることがわかる。



図 3.4 番号札発券機と3つの案内板（執筆者撮影）



図 3.5 番号札発券機と市民課各窓口との位置関係（執筆者撮影）

### 仙台市泉区役所の場合

一方、比較参照点として訪問した宮城県仙台市泉区では番号札発券機が無い代わりに、窓口で受付を終えた後、直接番号札を受け取る流れになっている。長田区との違いは、来庁者にとっての最初のステップが分かりやすいことだ。来庁者の目に入りやすいところ数箇所に、受付手順が簡潔に示された紙が貼ってある（図 3.6 参照）。仮にこの貼り紙が見つからず、何から始めたらいいか分からない場合であっても、サービス窓口へ駆け込むことができる。図 3.7 のように、戸籍住民課を訪れるとまず目に入る場所（窓口と待合エリアの間の中心）に位置しているため、受付手順が分からなくても、迷子になる人はほとんどいないのではないだろうか。

長田区では、最初のステップ（発券機で番号札を受け取る）を省略して窓口に進んでしまう来庁者を、フロア担当が追いかけるということが頻発しているが、仙台市泉区では、そういったことはおこりにくい、あるいは起こりえない導線、レイアウト設計がなされているといえる。

また、サービス窓口は、非常に目立つフロア中央におかれたブースとなっており、窓口にも並ぶ前に聞きやすいようなレイアウトになっている。そこでは、

専門の職員が常駐しており、サービス窓口寄せられる質問は多様だが、ほとんどに通曉しているともいう。なかには10年続けて窓口に残り続けるベテラン



図 3.6 申請書・住民異動届出書の受付手順 (執筆者撮影)



図 3.7 戸籍住民課エリアの中心に位置するサービス窓口 (執筆者撮影)

もいるという。

長田区の方式だと来庁者が多い際にパンクしてしまうことが問題である。追いかけれなくなると、同じサービスを受けられなくなる人も出てくる。

### 気仙沼市役所の場合

庁舎のスペース的な限界と市のサイズ自体が小さいせいもあるが、通路も狭く、発券機も誰もがわかる位置に配置されている。発券機を見逃す来庁者がいた場合でも、通路が狭いこともあって、窓口職員が直接案内することは容易である。したがって上に述べた長田区市民課における導線の問題は、ここにはないようだ。

### (3) 証明書自動交付機

証明書自動交付機は、区役所でもコンビニ交付サービスを利用できるように設置されたものだ。コンビニ交付サービスとは、全国のコンビニエンスストア等に設置されているキオスク端末（マルチコピー機）で、「住民票の写し」や「印



図 3.8 気仙沼市役所の発券機（執筆者撮影）



図 3.9 発券機と窓口の周辺 (執筆者撮影)

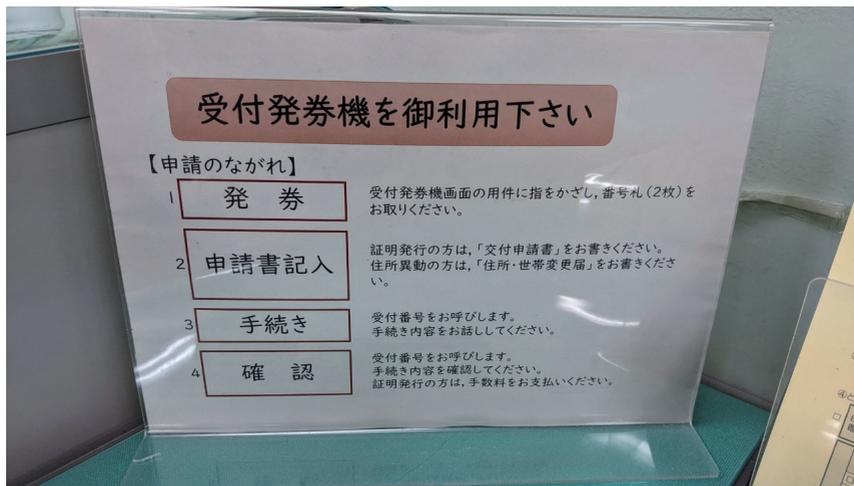


図 3.10 気仙沼市での「申請のながれ」案内 (執筆者撮影)

鑑登録証明書」、「所得・課税（非課税）証明書」などの各種証明書が簡単に取得できるサービスである<sup>10</sup>。本サービス導入によるメリットとして、市民にとっては発行手数料が窓口よりも安くなる点や、自宅や職場近くのコンビニでも発行可能な点、行政にとっては窓口の対応業務を削減できる点が挙げられる。

このようなメリットを背景に導入されたサービスであるため、区役所では基本的に、証明書自動交付機の使い方を来庁者に助言することはない。しかし、交付機の機能は市民課の業務内容と関連しているため、交付機は申請書記入機のすぐ近くに設置されており（図3.11参照）、フロア担当は来庁者に使い方を聞かれたら対応するというのが実情である。フロア担当にサポートしてもらいながら、証明書を窓口よりも安く発行できるため、年配の人を中心に、交付機の扱いに不慣れな市民にとってはありがたい状況にある。一方で、職員の業務がDXによって増えてしまうのは、行政上の施策としては本末転倒であるともいえる。

交付機を庁舎内に設置していない仙台市泉区や気仙沼市のように「庁舎に交付機は設置せず、証明発行は窓口対応だけにする」や、「交付機の使い方紹介をする際に、次回からコンビニでの証書発行を勧める」などといったやり方を考



図 3.11 申請書記入機すぐ近くに設置されている証明書自動交付機（赤枠部分、観葉植物の向こう側）（執筆者撮影）

慮して、今後の方針を検討するのも一つの手かもしれない。

## 2.DXについて

神戸市では、デジタルを活用した業務改革（DX）を進めている<sup>11</sup>。DXには大きく分けて市民が利用する部分とバックオフィスの業務部分との二つに分けられる。

市民が利用するサービスについては、各種の手続きをオンラインから申請できるようにし、市民がなるべく来庁しなくてもよい行政サービスが目指されている。行政サービスのDXの代表的なものとして、(国策レベルですすめられているものだが)マイナンバーカードの施策が挙げられ、神戸市ではすでに7割を超える普及率を達成しているが、マイナンバーカードの仕様に困惑し、よくわからないまま持たされている様子の高齢者も多く見受けられた。今後、市民が利用する部分のDXを行うにあたって、高齢者など、デジタルに慣れていない人への配慮/サポートが必要になるだろう。

例えば、証明発行について、すでにマイナンバーカードによる各種証明書のコンビニ交付が普及しているが、マイナンバーカードを持っている人でも窓口まで証明書を取りに来ることは珍しくなく、それは高齢者に多い。作成班の職員に話を聞くと、高齢者など、「(機械の操作を)一人でできない方」が窓口での対面での対応を求めて来庁しているのだから、積極的にコンビニ交付を勧めることはしないと述べていた。市民が利用する行政サービスのDXを推進するにしても、既存の窓口対応とDXが両立する体制は維持する必要があるだろう。また、マイナンバーカードを利用する証明書の自動交付機やスマートフォンの操作方法について、特に高齢者から質問されるケースがある。これらの操作の指導については、公式には業務の範疇外にあるとみなされているが、実際には職員が可能な範囲で、インフォーマルに対応しているというケースが頻繁にみられる。

映画『わたしは、ダニエルブレイク』(ケン・ローチ監督、ポール・ラヴァーティ脚本による2016年のイギリス・フランス共同作品、第69回カンヌ国際映画祭パルムドール(最高賞)受賞。文部科学省特別選定作品)では、ドラスティック

に行政サービスのDXが行われてきたイギリス<sup>12</sup>において、福祉を必要とする中年の男性が、DXをはじめとする行政改革（他にも民間委託や、コールセンター化も）に翻弄され、必要な福祉を受けることができないでいる姿が描かれている。市役所にて初老の男性が求職者手当の申請を求めると、「申請はオンラインでのみ受け付けている。もし分からなければ、webページから電話番号を調べて、コールセンターに電話するように。」と諭される場面が印象的だ。また、市の図書館において職員からパソコンの使い方を教わろうとすると、彼にパソコンの指導をしていた職員が上司から呼びだされ、公平性の観点から指導を行ってはいけなさと注意される場面もある。

この映画に描かれるような、支援からこぼれてしまう高齢者等を生み出さないためにも、DXを推進するにあたっては、デジタル機器の使い方が分からない人に向けたサポートなどの対応を、より公式に整備する必要があるかもしれない。

バックオフィスの業務におけるDXについては、今まで紙で管理していた書類を、現在では必ずスキャンをとってデータ化し、画面上で書類を参照するようになってきている。

こうしたDXについて、職員らに話を聞いた。彼らによれば、DXによって便利になっていくと思うが、画面だとより間違いがないかチェックするときに漏れが出やすくなるのではないかと、ヒューマンエラーが起りやすくなるのではないかと不安を感じているという。実際に長田区市民課では、申請書類に不備がないか確認する際に、必ず確認用住民票（通常の住民票の情報に加え、様々な業務に関わる情報が乗っている）を紙に印刷し、申請書類と並べて照らし合わせている。原理上は紙に印刷せずとも、画面上で参照する事も可能であるが、やはり「モノがあると安心、確実」だと感じているという。行政の事務処理は正確性が非常に重視されており、こういった手続きの処理にも必ず、2名以上が関わり、ダブルチェック、トリプルチェックが行われている。職員との会話の中でも「間違いがあつてはいけない」、「確実にこなさなければいけない」という話を何度も聞いた。このように正確性の重視されていることから、DXに対して不安を感じているということが推察される。（ただしアナログなやり方が慣

れているから好きというだけで、DX自体に批判的な意見はなかった。)

ただし、職員が述べていた懸念というは、現在DXの過渡期にあるが故のものだろう。DXがさらに進んでいけば、入力ミスなどを発見できるシステムを構築することも可能であり、将来的にはヒューマンエラーはかえって減るのではないということも推察される。

また、DXの一環として、テレビ電話とスキャナーを利用した遠隔窓口が、市税の窓口など一部で導入されており、事務を集約することによる業務の効率化を実現している<sup>13</sup>。神戸市須磨区ではこうした遠隔窓口を拡充していくための試験も行われており<sup>14</sup>、須磨区での試験での評判は悪くなかったという。こうした遠隔窓口は、総合窓口化にも応用することができるかもしれない。現状の総合窓口のアイデアでは、窓口で対応する一人の職員がすべての手続きを受け付けるような方式であったが、遠隔窓口を応用すれば、来庁者はテレビ電話の前にとどまりながら、各窓口の職員とリモートでやり取りすることも可能であろう。この遠隔窓口の方式は、次項で述べる総合窓口の課題を解決するアイデアになるかもしれない。

### 3. 「総合窓口」について

総合窓口とは、ひとつの窓口でなるべく対応を完結させるというコンセプトを指す。課長曰く、「将来的には、基本的な手続きをすべて一括で同時に受けることができる総合窓口をつくりたいと考えている」とのことである。今はその前段階として、引越しに関わる手続きを一つにまとめていて、それを総合窓口と内部では呼んでいる。あくまでコンセプトであり、「総合窓口」という窓口が存在するわけではない。また、「総合案内」とは別物である(詳しくは、「1. 庁舎内の導線・レイアウトについて」を参照)。

長田区役所の市民課では<sup>15</sup>、転入転出の手続きだけでなく、引越しに伴う複数の手続き(国民健康保険、国民年金、こども医療、児童手当、後期高齢医療、介護保険)を1つの窓口(4番窓口「引越しの届出」、表1.1参照)で完了できる「総合窓口」を導入している。ただし、申請者の条件によっては窓口対応に専門性が求められるため、市民課以外が管轄する窓口(例えば、保険年金医療

課や保険福祉課の窓口) で手続きをしてもらうことがある。この条件は多岐にわたるため、本報告書では割愛する。

総合窓口について、20年ほどの勤務経験を持つA氏(40代、女性、正規)に詳しく説明をしていただいた。以下にA氏による見解をまとめる(近くにいる何人かの職員の補足があったので必ずしもA氏だけの見解にもとづくものではない)。

……窓口をたらいまわしにされずにひとつの窓口で対応することがサービス向上につながるという趣旨で、神戸市長の提案で平成30年からスタートした。一つの窓口で一括して申請を受け付けようという目論見は以前からあり、国民健康保険の受付をどこでやるかということは、20年間で رفتり来たりしている。今の時勢としては、集約化によってあらゆる業務を一括して行うという流れである。しかし、現場では反対の声が多い。問題点として、所要時間の問題、知識の問題の2点がある。

それぞれ窓口を回ってもらう場合と、総合窓口ですべて受け付ける時の所要時間を比較した時、おそらく、前者の方が効率よく、短時間ですべての手続きが完了すると思われる。引越しの届け出窓口では転入転出のみを受け付け、マイナの券面更新の待ち時間の間に他の窓口に戻ってもらった方が最終的な所要時間はおそらく短い。特に子供がいると、こども医療などの対応をしていたら、受付だけで1時間かかる。そこから、審査、決裁、マイナの電子証明書の再発行、券面更新で30分は待つ(転入を受け付けてから決裁が完了するまで待ち、それからまた、呼び出して、電子証明書の再発行をする。その後券面更新が完了するまで待つことになる)。また、窓口が長時間ふさがってしまうことも効率を悪化させている可能性がある。また知識、経験値不足も所要時間を増加させる。いろいろ聞き取りしたあげく、やっぱり専門の窓口に行ってもらおうとなることもよくあるため、それなら初めから専門の窓口で専門の人に処理してもらった方が早いのではないか。

また知識の問題として、総合窓口化することで、対応する職員に幅広い知

識が求められてくる。総合窓口化がスタートした当初受けていた手続きは、それぞれの専門窓口でなければ対応が難しく、時間がかかるケースが多い。結局は一番簡単でシンプルなケース以外は専門の窓口に戻すようになっていった。特に「特殊」な事例（外国人、国民年金の未払いなど）の多い長田区では総合窓口は向かないかもしれない。また正規職員ならば、蓄積された経験値から幅広い項目についてある程度のことは説明することができるが、窓口業務をPTSへ委託すると、窓口対応の職員の知識の不足はさらに高まるため、来庁者に渡す資料を指して、このように書いてありますという程度のことしか説明できないのではないか。

各窓口を回る場合の問題点としては、それぞれの窓口で番号札を取り直して待たなければいけないということがある。例えば西区では、複数の窓口に行く場合、割り込んで優先的に案内ができる発券機のシステムになっている。長田区ではそれはできない。

また、窓口で、来庁者は動かずに職員が入れ替わり、それぞれ専門の人が出てくるという運営方式を試みているところもある。それについては階が違えば難しくなるなど、ハードの面で限界はある……。

また別の職員からは、総合窓口化については、現場ではみんな反対していて意見も述べているが、なかなかあるところ以上は意見が上に行かない、との意見もあった。この調査報告が、下からの意見の吸い上げに多少でも貢献できればなによりである。

窓口に来る市民はなんでも質問してくるという。それに対して職員は対応できる範囲で回答し、より詳しい話が聞けるところへ案内している。特に総合窓口には、生活保護や介護保険、国民健康保険、国民年金、後期高齢者医療、児童手当、子供医療等々、案内する事柄が多い。こうした事柄については、正規職員が窓口に出て対応すれば、詳しく案内できるが、PTSに委託した場合、詳しい案内はできないだろう。PTS職員は契約上入れ替わりが激しく、知識や経験がたまらないからである。

業務委託に伴い、民間企業のノウハウを活かしたマニュアル化が進められて

いるが（詳しくは、7. 外部者参与による影響）、いかに知識を蓄積し、共有していくかは常々考えていく必要がある。

民間企業への業務委託を進めていく中で、今後どのように総合窓口というコンセプトを継続していくのか。また、コストカットの観点で業務委託していくのであれば、入れ替わりの激しいPTS 職員に、総合窓口のような知識を必要とする対応を求めるのは妥当なのかという議論も必要かもしれない。

仙台市泉区も気仙沼市も、市民課の窓口業務以外は対応しない/できないという観点では長田区と同じだった。ただし、いずれの市民課もオリジナルな窓口対応を実施し、業務効率化に努めていた。仙台市泉区は、一つの受付でなるべく多くの手続きを行い、受取手続きを分散させている。長田区でこの手法を取っているのは「証明発行」だけだが（表 1.1 参照）、仙台市泉区は、一つの窓口で「各種証明申請」だけでなく、「印鑑登録申請」「住所異動届」も受付対応している（図 3.12 参照）。一つの窓口で完結はしていないが、受付窓口だけ集約させている点は、総合窓口化しているとも言える。



図 3.12 1 番窓口「証明書・印鑑登録・住所の変更届受付」（執筆者撮影）

戸籍住民課窓口案内	
窓口	取扱業務等
①	<b>各種証明申請 受付</b> ・住民票（除票）の写し・記載事項証明 ・戸籍（除籍）全部（個人）事項証明・複製原戸籍謄（抄）本 ・身元証明・受理証明・印鑑登録証明 等
	<b>印鑑登録申請 受付</b> ・印鑑登録（廃止）申請
	<b>住所異動届 受付</b> ・転入届・転出届・転居届・世帯変更届 等
②	<b>マイナンバーカード交付</b>
⑬ 2階分室	<b>電子証明書更新</b> ・電子証明書更新・印証番号変更 等
③	<b>住所異動等届の内容確認</b>
④	<b>証明書等の交付（お受け取り）</b>
⑤	<b>戸籍関係届 受付</b> ・婚姻届・出生届・転居届 等
⑥	<b>特別永住者証明書関係申請 受付</b> ・更新申請・再交付申請

※分からないことがありましたら、係員にお尋ねください。

図 3.13 戸籍住民課総合案内（執筆撮影）

気仙沼市では、マイナンバー発行以外の住所変更、戸籍変更、証明発行 etc. はどの職員も対応可能で、同時に一つの窓口で完了させることができる、という観点で、長田区よりも総合窓口化に近い仕組みになっているといえる。バックオフィスでの入力作業や決裁はそれぞれの担当が処理する。証明発行は職員全員が受付から会計まで処理することができる。

この事例を踏まえると、長田区は分業しすぎているとも考えられる。もし今後

長田区が、市民課内だけでの総合窓口化を進めるのであれば、市民課におけるすべての窓口業務を把握できるように、市民課内でジョブローテーションする仕組みを整備してもいいかもしれない。本調査では、定量的なデータ（窓口対応にかかった合計時間）に基づいた比較をするに至っていないので、今後の課題とする。

#### 4. 業務の委託化について

PTS への窓口業務の委託化に関して職員に話を聞くと、以下のような様々な課題、不満、不安を聞くことができた。

……委託化によって、プロセスが増える。これまで一人でやっていたことを分業することになるが、その分行ったり来たりが増える。例えば、日本に以

前に住んでいた人の海外転入の場合、前の住所での転出が完了しているかどうかを確認のためCS 端末という端末を触らなければならないが、委託の人は神戸市の住基端末の情報しか見ることができない。CS 端末に触れられない。そのため、職員にお願いしなければいけない。受け渡しのやり取りが増える分、所要時間は増える。経験値不足も相まって、正直なところサービスの質はさがることが予想される……。

……来庁してくる市民にふれあい、声を聞くことができる数少ない場所なのに、それを正規職員は対応できないというのはどうなのか？と感じている。一方で原則はPTS に任せることになるが、対応が難しいものは、正規職員が出てくるしかない。すでに委託化を完了している兵庫区でも、難しいものは、正規職員が対応していて完全に任せるのは難しい。どこまで任せるのか、そのボーダーはまだはっきりしておらず、課題になってくる。定型的な事務処理ばかりではなく、毎日イレギュラーな手続きがあり、「判断」が必要になる。特に長田区は外国人が多く、イレギュラーな対応を迫られることも多い。例えば、外国人が結婚届を出しに来た時、それを受理していいのかについては審査が必要で、彼らの国の法律も参照する必要がある……。

……来年の5月には委託化が完了する予定。今来ているのはリーダーさんとサブリーダーさんで、1月からはその部下が来ることになる。なので、10月から12月の三か月で仕事を覚えないといけない。もともとは、バックヤードで半年仕事をしてから窓口の対応を始める。短期間で覚えるのは大変だろう。もともと、OJTでやりながら仕事を覚えるスタイルであったが、委託化のために、PTSの方でマニュアルを作成中である。しかしマニュアルでカバーできる範囲には限りがあり、イレギュラーなケースは経験値が必要ではないか。マニュアルに準ずるものとして過去の事例を文書化した事例集はあるが、その事例集を参照するにしても、経験値がなければその事例までたどりつけない。索引できない。

今は委託化への移行期間は人材派遣として来ているという立場になるので

同僚であり、話すことができるが、委託化が完了すると、別組織の人間になるので、口頭で指示するのはだめで、書面でやり取りしないといけなくなる。口頭で正規職員が指示してしまうと偽装請負になるなど難しい面が多い……。

……会計年度職員の処遇が難しい。そもそも単純に経費削減だったら会計年度職員を増やしてもいい。委託化をすると直接雇用よりも、仲介される分余計にコストがかかっているかもしれない。

一般的に委託化の建前として、難しくない仕事（ノンコア）は、委託化して、正規職員には正規職員しかできないより重要で難しい仕事（コア）をするというけど、「これまでやってきた仕事は誰でもできる仕事だったのか」と不満に思っている正規職員も多い。コア、ノンコアというけど何がコア業務で何がノンコア業務なのかはよく分からない。逆に正規職員しかできない仕事なんて、そんなにもいえるかもしれない……。

……委託化が完了すれば、原則的にこちらは「指示」できないが、双方の話し合いの場は必要。偽装請負にならない範囲で、どう調整していくかというところで、「協議」「協議検討会」を場として設けていく必要があると考えている。ものは言いようで、うまく「協議」していきたい……。

……長田区は西区と同じタイミングで委託化を始めている。情報共有して、マニュアル等を共有している。委託化に向けてはイレギュラーケースに対応できる正規職員が出る窓口を作ることを考えている……。

……住民票など証明の発行について、第三者請求で委任状なしの時、判断が難しい。本人が亡くなった、飛んで行方不明になったなどのケースでは委任状はもらえない。例えば、以下のような事例がある。遺産相続で弟と揉めて、裁判のために姉の住民票を取りに来た女性が窓口。委任状なしで窓口では発行していいか判断できなかったため、戸籍などを参照し、親族関係を

確認する。結果、親族関係が認められ、裁判が窓口に来た女性と姉との連名の裁判であるということを加味し、姉の住民票を委任状なしで発行することになった。こういう事例は「判断」が求められる。請求者との関係確認を必ず行う。こうした難しい判断は委託化の課題だと思う。……。

仙台市泉区では昭和62年ごろ、コンピューターが導入されたタイミングで、コンピューターを扱うスペシャリストとして入力作業が委託化された。仙台市泉区では、入力作業が委託可能な定型的な業務として古くから委託化されていた一方で、窓口対応については定型的な作業ではないと解釈され、これまで委託化の話は出てきていないようである。

一方仙台市泉区とは異なって長田区では、これまでは、住基班の入力作業について、派遣職員が担当することはあったが<sup>16</sup>、委託化は行われていなかった（戸籍については庁舎外の入力センターで委託されている）。今回の委託化では、入力作業と窓口業務が委託化される。何を定型的な業務と解釈し委託化を推進するかということについては、両方で解釈が異なっている事は興味深い。

## 5. 来庁者を何と呼ぶか？

前回の調査報告を受けて、灘区が「お客様」という言葉づかいをやめたことをきっかけに、長田区においても「お客様」という言葉づかいをやめることが課長会議で決まったという。これは、われわれも想定外のことであった。

「お客様」という言葉の代わりには、「来庁者様」という表現や、奥様、ご主人、お子さま、といった属性を使った呼び方、その人の名前、そちら様など、その場に応じて様々な表現を用いられている。また「お客様」という表現もいまだに頻繁に用いられている。まだ定着しきっていないため、意識しないと自然に「お客様」という表現が出てきてしまうと複数の職員が述べていた。印象としては、必ずしも否定的な意見を述べているわけではなかったが、多少の不便さを感じていると述べた職員が多かった。特に「来庁者様」という表現は、「発音がしづらい」、「却って仰々しい」という声があった。

「お客様」呼びをやめた背景（そもそもわれわれはお客様という言葉を使う

など言ったわけでも書いたわけでもないが) については、職員にどこまで周知されているかについては、はっきりとは言えないが(報告書の内容を知っているのは上層部の一部だろう)、過度なお客様扱いをしないための措置であるということをごく簡単に理解しているという程度であるようだった。ある50代の職員は、「大学の先生におかしいと言われて変わったらしい。内部から意見を言っても変わらないけど、外部から言われるとすぐ変わる」と少し愚痴っぽく語っていた。しかし、これらは、けっこうどこでも指摘される組織の一般的特徴だろう。クレームその他に対して脆弱なものと同じ構造であろう。ある職員は、お客様という言葉をつかわないことについて、「今の時代は言葉の選び方が難しい。ご主人という言葉も「私は誰にも従属していない」と怒る人もいるよね」と語っていた。また、「今までお客様と呼んでいて、クレームが入ったことはなかった。わざわざ呼び方を変える必要があるのだろうか」という語りもあった。こうした語りからは、調査報告の意図にあった民間サービスのような過度なお客様扱いは避けようという意識づけ、マインドセットの問題というよりも、表層的な言葉遣いの問題、言葉狩り的なものとして、現場の職員の一部では受け取られている可能性がある。灘区でも前回の調査を受けて来庁者の呼び方に関する見直しが図られたが、現場の声を聞いたうえで、お客様という言葉を使わなくてもよい」と決まったのであり、「使ってはいけない」となったわけではないという事情がある。もし、長田区において現場で働いている職員が望まない形で言葉づかいが変更されたのであれば、そこには少々問題があるかもしれない。

とはいえ、今回の調査では、区役所の窓口対応は、民間サービスの過度なお客様対応とは、違う対応がなされていた印象を受けた。その意味で、「来庁者」と呼ぶか、「お客様」と呼ぶかというのは表層的な話で、「お客様」という言葉を用いること自体にはさほど問題はないかもしれない。

仙台市泉区、気仙沼市どちらでも、お客様という呼称を一部で用いているようであったが頻度は低いようだった。仙台市泉区では個人名で呼ぶことはあまりないと述べられていた一方で、気仙沼市では個人名がわかれば個人名で呼ぶこともあるという回答を得た。

われわれは昨年度の調査において、「お客様」という言葉づかいに違和感を感

じたのは事実である。「お客様」の複数の意味のうち、ある種の意味合いは市役所の業務に関する限り、マインドセットとしては、あまりフィットしない、という点は指摘したが、「使うべきではない」とは提言していない。実際に、報告書では記載がないが、灘区で行われた報告会では、一般家庭が茶の間にお招きする「お客様」のイメージを示して、デパートの販売員のイメージと対照し、少なくとも市役所が目指すのは後者ではないだろうという示唆をしたにすぎない。

## 6. 窓口対応におけるマインドセットについて

行政の窓口対応におけるマインドセットというのは、民間サービスのそれとは異なるところがある。民間企業で働いていた経験を持つ職員は、民間で働いていたからこそ感じる区役所の特徴を以下のように述べていた。自治体のマインドセットとして非常に練られた見識を感じた。われわれの認識ともかなり通じるところがある。

……行政の職員と来庁する市民との関係は、サービスの売り手と買い手というような直接的な利害関係はなく、その意味では「お客様」とは違う。職員の側には、これだけ売らなければいけないというようなノルマもないし、来庁する市民も来たくて来ているわけではなく、書類の提出を求められてきて仕方なく来ているからだ。こういった関係性は、行政特有のものであり、「お客様」と呼ばない理由も、こういった関係性からきているのだろう。一方で来庁する市民の中には、行政の職員は税金を通じて市民から、お金をもらっているのだからお客様対応が当たり前という感覚を持っている人もいる（言い換えれば、サービスに金を払って利用しているという感覚か）。また行政側にも、公務員は公僕であり、市民に尽くすのが仕事という論理がある……。

以上からも分かるように、行政特有の窓口対応におけるマインドセットというものがある。これは対応における言葉遣いや態度に少なからず反映される。

例えば、手続きが完了した際にかかる言葉ひとつとっても、民間サービスでは「ありがとうございました」というが一般的なのに対し、区役所では「お疲れさまでした」というのが一般的である。来庁者は料金を払ってサービスを買ったわけではないため、「ありがとうございました」はふさわしくない。

また、来庁者の希望に応えられない時に、相手に対して必要以上にへりくだったり、申し訳なきそうにしたりすることなく、できないときっぱり断る職員もいるが、これも、来庁者と職員の関係性がサービスの売り手と買い手（お客様）ではないことに起因しているだろう<sup>17</sup>。

今後窓口対応が委託化されるにあたって、こうした行政独自のマインドセットは変化する可能性がある。あるPTS職員は、もともと民間サービスでの窓口対応の経験がある自分たちが対応することで、サービスが向上するのではないかと述べていた。彼女によれば物腰柔らかく、丁寧に伝えることでクレーマーも上手にいなすことができるのではないかという。確かに、できないときっぱり断る対応をすることがあることを考えれば、このPTS職員が言うように「接客」という面ではPTS職員は既存の職員よりも優れているとも言えるかもしれない。

しかし、行政手続きに関する知識の面では正規職員にはおよばない。説明できることが限られてくるために、いくら物腰が柔らかくとも、定型的なマニュアル対応になってしまい、かえって来庁者をいらだたせてしまう可能性もある。特に窓口対応で来庁者とこじれた場合において、来庁者が求めているのは、丁寧な「接客」よりも（それも望ましいことではあるが）、より納得のいく説明であると考えられるからだ。こうした場面においては、経験のある正規職員が、可能な範囲で事情を説明する場面を何度か観察した。

ともかく、窓口対応を委託化することによって、対応する職員の言葉遣いや態度が変わり、民間サービスの「接客」に近いものになる可能性がある。前回の報告書で述べられていたように過度なお客様対応は避けるべきということであれば、委託化する際には、民間サービスとは違う行政の窓口対応独自のマインドセットを意識してもらう必要があるかもしれない<sup>18</sup>。

## 7. 外部者参与による影響について

本節では、PTS 職員やわれわれ調査者のような外部の者が、市民課における業務に参加することによる影響について考える。以下に、外部者参与による影響について大きく三つ挙げる。

まず、市民課業務の業務フロー整備及びマニュアル化が進む点である。業務委託契約以前は業務における不明点やイレギュラー対応があったとしても、その場その場で臨機応変に処理したり、上司に即座に相談したりすることで、うまく対処することができていた。もちろん既存のマニュアル及びFAQは存在していたが、業務全体を体系化し、詳細にマニュアル化する必要性が低かった<sup>19</sup>。しかし、今回の委託化において、バックオフィスの業務を行う正規職員らと受付業務を行うPTS職員との役割分担を明確にしておかないと、偽装請負になってしまうため、業務フロー整備とマニュアル化が進んだ<sup>20</sup>。

つぎに、職員自身が業務を振り返る機会になる点である。窓口対応を見学後、来庁者とのやりとりに関して、筆者が職員に質問をした。すると、職員が筆者に感謝を伝えてくれた。普段当たり前になっている言葉の使い方が、来庁者にとって伝わりにくい言い回しになっていることに気づけたとのことだった。職員は業務について説明したり、外部者に質問されたりすることで、新しい気づきを得ることがあるといえる。この状況は、既存の職員が研修中の職員とともに業務を進めるときと似ている。業務の指導を通じた気づきから、業務の改善に繋がることもあるかもしれない。

最後に、職員は参与者と利害関係がないからこそ、自身の意見を気兼ねなく言えるという点である。

職員にインタビューをしていく中で、業務上における課題や問題点について「(報告書に)ぜひ書いてほしい」と言われることが度々あった。このような語りの背景としては、意見を述べたとしても上まで意見を上げてもらえなかったり、市民課管轄ではない案件のために意見が反映されなかったりといったことが挙げられる。こういった背景から、意見を言っても変わらない、取るに足らない意見だ、仮に提案したとしても割に合わないという消極的な感覚があるのかもしれない。また、「自分の立場では言えないですよ」という非正規職員の発

言から、「正規職員」「会計年度職員」「派遣職員」などの異なる立場によって、自身の意見を伝えるのが難しい場合があると考えられる。このような背景から、職員は利害関係のない筆者らに、自身の意見を気兼ねなく共有していたのではないかと考えている。

現在、職員同士、特に異なる雇用形態の職員同士での業務以外での交流機会が少ないという<sup>21</sup>。普段の昼休憩では、それぞれ休憩場所が異なり、一緒にランチを過ごしたりすることはめったにない。また、新規職員が入ってきたり、異動があったりしても、コロナ禍以後、歓送迎会は開催されなくなったとのことだった。一方、学生インターンとして参与していた筆者らは、今後市民課に就職する訳でもないのに、ランチや飲み会に連れて行ってもらったり、差し入れをいただいたり等、調査期間中、申し訳なさを感じるくらい手厚くもてなしていただくとともに、数多くの交流の機会をいただいた。筆者らが学生という身分であることや、短期間の関係性だったことも影響しているかもしれない。突飛なアイデアではあるが、筆者らのような学生インターンを制度に位置づけて雇用することも、職員の意見交換を促進するひとつの手段ではありうる<sup>22</sup>。

今回の調査を通じて、当然のことではあるが、班や立場に関係なく、大なり小なり業務に関する独自の意見を持っていることが分かった。職員同士が自身の意見を共有することは、業務を進める上で必要な要素の一つだ。班や立場を越えて意見を共有し、丁寧に救い上げ、課題対処の意思決定までもっていく仕組みを整えることが理想だ。課題対処とまではいかなくとも、現場の声を救い上げるために、意見を直接ではなく<sup>23</sup>、間接的に共有できるような回路（インターンでなくとも、例えば、目安箱のような意見回収ボックス）があると、業務上の心理的安全性が担保できるはずだ。

以上、定期的なマニュアル更新、研修の機会、意見交換の場づくりといった手段で、業務の生産性を向上させるとともに、組織全体のケアに意識を向けていくことで、市民にとっても、職員にとっても、居心地のいい「サービス」<sup>24</sup>になっていくかもしれない。

## おわりに

ここまでの論点を、人類学が蓄積してきたさまざまな角度からの分析の成果を突き合わせてみると、いくつかの論点はすぐにみつかると。また、細かな提言めいたものはすでに提案しておいた。ここでは、簡単にいくつかの要点を紹介することとしたい。

まず、「1. 庁舎内の導線・レイアウトについて」については、導線やレイアウトに改善の余地があることが現場でも認識され、それぞれの課題も、示した提案も具体的であるので、ここでは繰り返さない。

「2. DXについて」と「3. 「総合窓口」について、は類似の問題系に属しているように思う。また、「5. 来庁者を何と呼ぶか？」と「6. 窓口対応におけるマインドセット」についても、緊密に関係している。

後者についての理論的な検討は、すでに昨年度にかなり綿密に行ってきたので<sup>25</sup>、ここでは前者の問題系について多少の検討を加えることとしたい。

## 何が定型的か？

まず、第一のポイントは、定型的とされる仕事の内容は、果たして本当に定型的かどうか、ということである。このことを論証する際に、参照できる理屈のなかで利用しやすいものの一つは、レイヴ＝ウェンガー『状況に埋め込まれた学習—正統的周辺参加』（1993, 佐伯胖訳、産業図書）である。

この理論のポイントは、人間の学習過程は「徒弟制」に見られるように、ある実践を行っている「実践共同体」に「正統的周辺参加」することで学ばれる、というものであり、その背後には、学ぶべき内容は、学習者も教授者も完全には理解しないまま行われる、という前提がある。これはわが国では、民俗芸能や民俗工芸などの「徒弟制」や、言語化しにくい身体技法を分析するために90年代以降大いに用いられた。また、労働関係でも『日本労働研究雑誌』など労働関係の分析でも何度も再読が促されているので、目にした方も多からう<sup>26</sup>。

この理論を、市役所の市民課業務に当てはめるとすれば、誰かに委託したり、あるいは、配置換えをして人員を揃えた時にも、「徒弟制」でいう師匠に当たるような「古参者」、経験を積んだ担当者がおり、その周囲にいるものは、業務の

なかで次第に「古参者」に近づいていくが、そのポイントに当たる奥義めいたものについては、「古参者」すら、言語化が難しく、伝え方もわかっていないのである。このことは、極端な場合、マニュアル化や教授について、悲観的な見通しを与える。

したがって一考を促すとすれば、仕事をやっている側からすれば、その仕事の総量はわからずに、伝達も不可能だと思っている可能性がある。

### マニュアルの限界と DX の可能性

このことは一般にマニュアル化の限界と平仄があっている。ある業務を可能にしている人たちは経験に基づいて涵養された「何か」によっているのであってしばしばそれは言語化をはじめとする「教授」にはなじまない。何年間も同じ業務を経験し、様々な例外事項を経験したからこそ、可能になっているのかもしれないのだ。一見重箱の隅をつつきつくしたかに見えるマニュアルの想定外の出来事が日々起こるのが現実の世界ではあるのである。共著者の一人である梅屋は、裁判官が最終的な判決を書く際には、判例と法の欠けに直面することがしばしばであることから、裁判において人が人を裁くという営為自体が、実は原理的には不可能であるが現実には可能であるという事例であることを示唆したことがある<sup>27</sup>。

一方で、原理は同じだとは思いますが、マニュアルのある種の限界は、昨今急速な進歩を遂げている情報科学によって、乗り越えが期待できるところはある。実際、いくつもの現場でチャットボットが活躍し、当初は機械で代替が不可能であるかに見えた多くの業務が、AIをはじめとする作業で置き換え可能になってきている。例えば JR では、忘れ物の業務の一部をチャットボットが担っているし、銀行の窓口業務の多くが、オンラインでできるようになってきている<sup>28</sup>。

もちろん、機械化には一定の抵抗が伴う。この場合のバックヤードにも、窓口に来る市民の側にも、機械を使いにくい一定の層が必ずいるからである。しかし、かつては、電話の機能を絞ることによって老人に普及しようとしていた携帯電話も、現在ではかなりの高齢者も所有し活用し、かなりの数の高齢者が簡単に LINE などのアプリケーションを使いこなすようになってきている。ほと

多くの日本人がスマートフォン端末を持っており、それを前提としたサービスも多くなってきた。これは、ある種の技術の進歩がブレイクスルーした例であると言える。しかし、コロナ対応で厚生労働省などから出てきた証明アプリケーションも含め、現在国や行政から出てくるアプリケーションは使いにくいものが多いのは確かで、一層の技術革新と工夫が必要とされると思われる。

また、利用方法が難解なままだと、一般に機械に弱い老人や情報弱者を取り残していつてしまう可能性があり、それは行政が行うべきことではないのだからより一層いわゆる「情報弱者」に寄り添った開発が必要とされる。

しかし、一方で、様子見ばかりしていると何も進まない。どこまでがチャットボットなどの対応で機能するのか、まずやってみるのも一つの見識であると思う。もちろん最終的には人間につながるとしても、場合分けされた来庁者のニーズをよりわかるのは人間よりも機械のほうが得意な場合があるだろう。

この際神戸市にかかわらず行政は、総合窓口化を可能にするような、アプリケーションの開発を、大学その他の研究機関と始めてみるのはどうだろうか。現場が保守的なのは理解できる。しかし、テクノロジーの進歩が、現場の杞憂を一掃することもしばしばあるのである。そういったアイデアがあれば、われわれもしかるべきグループに紹介する用意はある。

## 意見のボトムアップ

最後に「7 外部者参与による影響について」に関していくつか述べてみよう。

神戸市に限らず、多くの組織でそうだと思うが、意見のボトムアップにはなかなか大きな課題があることが多い。とりわけ雇用形態が異なった職員が集まって仕事をする組織の場合、待遇面で不満が発生しやすく、理論的にもいくつかの工夫の余地はあるように思われる。

とりわけ今回のように「委託化」や「DX」などの大きな変革が、喫緊の課題とされ、方針として打ち出されている場合には、現場では反対意見が多くなるのは普通のことである。誰しも新しいことはしたくないのだ。しかし、現場の意見のなかには、反対のための反対ばかりではなく、求められる改革のために十分に耳を傾け、議論して検討すべき意見があるのも事実だ。さらに副次的に

は、結果的には自治体のポリシー・メイキングには採用されなくとも、現場の意見を十分に聴取されているという実感を現場に与えるのは重要なことなのではないだろうか。この間の調査では、いくつか、その点に関する不満はあったようである。また、この調査自体が、市の方針を左右する執行部へのボトムアップ的な意見の集約のように使われるのであれば、そのこと自体は、非常にいいことであると思う。

直接は関係ないが、この間、梅屋は南アフリカ出張に際し、旧知のエドワード・K・キルミラ博士と面会してきた。彼は、ハーバードとコペンハーゲンで博士の学位を取得したウガンダきつての秀才で、現在ではSTIAS（ステレンボッシュ高等研究院）の所長となっている。アパルトヘイトの歴史をもつ南アフリカ・ステレンボッシュの住民のほとんどは白人で、その機関としては初めての黒人所長である。実際に訪問してみても、秘書も含め周囲はほとんど白人であり、清掃係などは黒人と、外形的にはきわめて難しい職場環境であった。再任されたので、おそらく2028年まで在職とのことである。

雑談を交えつつ、難しい環境で組織を運営するために所長になってから始めた工夫をいくつか教えてくれたが、ちょうどこの報告の草稿を書き進めていたこともあり、そのうちの一つは、私の印象に強く残った。年末に一度だけ、お茶会と懇親の意味を込めた旅行を、全員で行っているとのことであった。そのイベントでは、所長も、世界各地から来ている研究フェローも、秘書も、掃除担当も、管理人も、警備も一緒になってお茶を飲んだりワインを飲んだりするのだそうである<sup>29</sup>。それが、この地域で潜在的には今も根強い強烈な差別意識を覆す効果をもたらすかどうかは別として、ある種の人間としての信頼感の回復には、必ずや貢献するものだろうという印象を受けた。

もちろん、彼は、研究所の方針や実際の管理運営について、掃除担当の意見をいれることはあるまい。ただ、意見を聞く回路を開くこと、それから聞く耳はある、というパフォーマンスを示すこと、それは時に非常な意味をもつものだろう、と彼の慧眼に感心したものである。

こうした全く関係のない地域や組織のひそみにならって、神戸市でも、ボトムアップで意見を回収する何かをまず作り出すことが、打てる手の一つとして

あるのではないかと思う。

## 謝辞

気仙沼市市民生活部市民課森谷千佳氏、仙台市泉区区民部戸籍住民課増子吉則氏に感謝します。気仙沼市の活動に関し長らく梅屋研究室を支えてくださっている庄司幸男氏、泉区まちづくり推進部橋浦潮部長、橋浦部長と紹介の労をとってくれた菅原真枝東北学院大学教授に感謝します。また本報告で言及されている宮城県遠征に関し、寛容な理解を示していただいた業務改善課山本章生課長仮屋美由実氏、海野明根氏に感謝いたします。

## 注

- 1 木村・土取・荒木・濱口・徳田・日下・梅屋「神戸市灘区市民課におけるフィールドワークの報告『国際文化学研究』60号、29－49頁、2023年。灘区を主な対象とする調査が実施され、2022年度に出された報告書をもとに、若干の加筆修正を経て論文として公開されたものである。
- 2 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が依然としてもっともよいテキストである。
- 3 テット、ジリアン『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することは稀で、また、少数の例外を除いては、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はまだ一般的ではないようである。
- 4 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」がつかぬ組織のあり方』弘文堂、2020年、北川亘太・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。
- 5 2023年11月21日、12月19日、1月30日にそれぞれ2時間ずつと、2024年2月21日～23日の宮城県遠征の際には、数日間寝食をともにして議論を継続した。宮城県遠征には、執筆者のうち、劉、木村の両名は不参加であった。

- 6 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。
- 7 2023年11月から市民課レイアウト変更に伴い、6番窓口の印鑑登録・特別永住者証明書発行は、4番窓口に統合された。
- 8 業務委託契約の詳細は、「神戸市長田区役所・西区役所における市民課業務委託仕様書」(<https://www.city.kobe.lg.jp/documents/62586/shiyosho.pdf> [2025年1月10日閲覧])を参照。仕様書の別紙一式などをダウンロードする場合は以下を参照。<https://www.city.kobe.lg.jp/a84453/302055413567.html> [2025年1月10日閲覧]。
- 9 総合案内の窓口は、現在派遣職員が担当している。この配置の背景には、総合窓口における業務が高度なスキルを必要としない「定型的業務」であるという神戸市の認識がある。しかし、なにをもって定型的業務とするかどうかについては、自治体ごとに認識の差異がある。詳しくは、「4.業務の委託化について」を参照ください。
- 10 「証明書コンビニ交付サービス」 <https://www.city.kobe.lg.jp/a53715/kurashi/registration/shomeisho/konbinikofu.html> [2025年1月10日閲覧] 参照。
- 11 <https://www.city.kobe.lg.jp/a08691/ictgyomukaikaku.html>[2025年1月10日閲覧] 参照。
- 12 <https://www.projectdesign.jp/articles/d50f213d-c14b-4e1d-8031-7f32d45f9739> [2025年1月10日閲覧] 参照。
- 13 <https://www.pc-webzine.com/article/34> [2025年1月10日閲覧] 参照。
- 14 <https://www.city.kobe.lg.jp/a53715/692701465812.html> [2025年1月10日閲覧] 参照。
- 15 総合窓口（ワンストップ窓口）を導入していたとしても、自治体ごとに、どの手続きをひとつの窓口で対応するかが異なる。<https://graffer.jp/govtech/articles/one-stop-desk> [2025年1月10日閲覧] 参照。
- 16 入力作業用のパソコン二台のうち、1台は、派遣職員が座り、担当していた。ただし、会計年度職員、正規職員も同じ業務を行うので、委託化がなされていたわけではない。派遣職員は、主に1日に2名来ていて、フロアの発券機の案内業務と、住基班の入力業務を担っていた。

- 17 しかし、こうしたきっぱり断る対応は、「役所の人間は横柄で偉そう」というイメージに結びつき、「なんで私たちの税金で食わせてやっているのにそんなに偉そうなのだ」と、ときに一部の「役所嫌い」の人の心を逆なでする可能性があるようである。
- 18 ただし、この部分の記述は市の正規職員と PTS 職員を単純比較したところがある。実際にはすでに会計年度職員も窓口対応をしており、会計年度職員のことを考慮すると事情が異なってくるかもしれない。
- 19 業務全体の体系化、マニュアル化は厳密には必要性はあったが、そこまで手が回らなかったというのが正しいかもしれない。また窓口業務の事例集は存在するが、参照するのに経験値が必要。属人性を排除するのに AI チャットボットで対応できるのではということを以前申請したが、予算が通らなかったとのこと。
- 20 業務委託仕様書では、「業務フロー」と「業務マニュアル及び FAQ」が成果物に設定されている。神戸市 長田区役所・西区役所における 市民課業務委託 仕様書 p.19 <https://www.city.kobe.lg.jp/documents/62586/shiyosho.pdf> [2025 年 1 月 10 日 閲覧]。
- 21 今後、業務の委託化（詳しくは「4. 業務の委託化について」を参照）により、PTS 職員（窓口担当やフロア担当）と他の職員の業務における交流は激減するため、各班部長と PTS リーダーとの密なコミュニケーションの重要になってくるだろう。
- 22 現在、神戸大学と神戸市では、こうした方向性で新規事業を立ち上げるべく協議を行っているのでこうしたアイデアは、必ずしも突飛なアイデアではなくなりつつある。
- 23 直接意見交換をする場づくりの手段として、1on1（定期的に部下と上司が 1 対 1 で行う面談）やシャッフルランチ（部署を越えたメンバー同士で昼休憩を一緒に過ごす）を導入している団体・企業もある。
- 24 この文脈におけるサービスは、サービスデザインで考えられている広義のサービスである。来庁者も職員も利用者という捉え方。 <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digitaldenen/menubook/0009.html> [2025 年 1 月 10 日 閲覧] および、 [https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/dp2021\\_01.pdf](https://cio.go.jp/sites/default/files/uploads/documents/dp2021_01.pdf) [2025 年 1 月 10 日 閲覧] を参照のこと。
- 25 木村・土取・荒木・濱口・徳田・日下・梅屋「神戸市灘区市民課におけるフィールドワークの報告『国際文化学研究』60号、29 - 49 頁、2023 年。

- 26 <https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2023/04/pdf/054-057.pdf> [2025年1月10日閲覧]法政大学の石山恒貴教授の一般向けのわかりやすい解説が注目される。
- 27 梅屋潔「「見えない世界」と「賢者」——宗教と法に関する研究ノート」『アジア法研究』掲載予定、頁数調整中。
- 28 この草稿をまとめてから校正するまでの1年ほどの間に、もはやLINEで忘れ物の特徴を登録すると、たちまちのうちに候補が洗い出されるまでに進歩している。
- 29 注23のシャッフルランチが想起される。

Reporting Results of Anthropological Fieldwork in the Citizens Division,  
Nagata Ward, Kobe City in 2023

Kosuke SHOJI, Hiroki ADACHI, Ayane KIMURA, Toshiki TSUCHITORI,  
Maho ARAKI, Toru HAMAGUCHI, Yosuke KUSAKA,  
Jiaying LIU, and Kiyoshi UMEYA

This paper examines some features of the Nagata ward office (Nagata 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. However, because of the nature of anthropological research, it doesn't mean that it will suggest clear resolutions for technical and administrative reformation.

It has found several points:

- (1) The layout and wiring could be improved, but this has not been implemented.
- (2) It's worth reconsidering whether the work deemed routine is truly routine, as this could lead to a more efficient allocation of resources.
- (3) The extent to which work can be made into a manual is limited because the people who make a particular job possible rely on 'something' based on their experience, and this 'something' is often not amenable to 'teaching', including verbal instruction. However, the rapid progress being made in information science these days can overcome some of the limitations of manuals.
- (4) In general, there are many objections to reform. Still, it is also true that some of the opinions expressed on the front line are not just objections for the sake of objecting but opinions that should be listened to, discussed and considered to achieve the required reform. Giving the front line the feeling that their views are being fully heard is essential. One way to do this might be to create something that will collect opinions from the bottom up.

**Keywords** : Nagata ward office (Nagata Kuyakusho), civic affairs section, ethnography, limitation of manual, DX, opinions collection from the bottom up

キーワード : 長田区役所, 市民課, エスノグラフィー, マニュアル化, DX化, ボトムアップの意見回収