

# 区役所窓口サービスの向上に向けて 2

私たち横浜市職員は、多様化する市民ニーズに柔軟に対応し、市民満足度を高め、市民の信頼を得ていかなければならない。そのためには、市民との接点となる区役所の窓口サービスをより充実させていく必要がある。

そこで横浜市は、平成18年度から5年間の目標を定める「横浜市中期計画」の中でも、「区役所窓口サービスの改善を掲げている。

この計画を実現するため、これまで区役所がそれぞれ行ってきた取組を踏まえつつも、窓口を抜本的に見直し、ハード・ソフトの両面から改善を行うため、平成19年度、市民活力推進局は「魅力ある窓口づくりモデル事業」に着手した。

この取組概要と成果について、前号では、事業着手の背景や経緯、そして窓口環境（ハード）の改善内容について記述したが、本号では、職員応対だけではなく、窓口改善活動を支える職場の組織風土改善に関する取組について

記述する。

## 1 窓口職場の組織風土改善にむけて

横浜市には、職員の育成方針に関して、横浜市全体の育成方針となる「横浜市人材育成ビジョン（17年2月策定）」と、それに基づき各区局が策定する「区局版」や「職域版」の人材育成ビジョンがあり、それぞれの方針にのっとり、各種研修等を実施している。

各区においても、それぞれの人材育成ビジョンに基づき職員に対し、民間講師による接遇スキル研修のほか、独自の基準に基づく外部評価など、職員応対能力の向上に取り組んでいる。

しかし、受講している職員の中には「なにをいまさら」「自分ではできているのに」「なぜやらなくてはいけないのか」「窓口は日中忙しくて研修等受けている時間がない」など、各種研修に対し、疑問を抱いたり、やらされ感、押し付け感を感じる職員もいた。

そこで、今回は、そういった表面的なスキル面の研修ではなく、「そもそも区役所の窓口はなんのためにあるのか」「窓口職場の使命はなにか」など、原点に立ち返って考えることを重視した議論を、レイアウト改善で議論を共にした区のプロジェクトメンバー（窓口職場の課長・係長及び職員代表）を中心に、局及び組織風土改善を専門とするコンサルティング会社のコーディネーター（以下「コーディネーター」）を加えた3者で行なうことにした。（写真1）

### ① 窓口職場の現状

「戸籍・保険年金窓口の仕事とは」

まず、コーディネーターからの最初の問いかけは「戸籍課や保険年金課はなんのためにあるのですか」であった。これに対し、プロジェクトメンバーはしばらく返事ができなかった。そこで「皆さんの仕事はなんですか」と問いなおしてみると、ぼつぼつと意見が出されたが、「台帳を正

しく管理すること」「保険料を確実に徴収すること」など、どれも事務的なことばかりでサービスに関することはほとんど出てこなかった。

役所の窓口業務の多くは、法律や規則、要綱・要領などにより、事務処理方法が細かく定められており、その制度の公平性を担保するため、職員は的確にその事務を遂行する役割を担っている。

しかし、これが逆に市民からみると、「画一的」「融通がきかない」「お役所仕事」と指摘されるゆえんでもあるかもしれない。

特に戸籍や保険年金業務は、市民生活の根幹部分に関わっているがゆえ、ある部分では、普遍的であり、職員個人の判断でその基準が変わることはあってはならない。また、同じ市内である以上、区ごとに取り扱いが異なることもできるだけ避けなければならない。

その結果といえるかどうかはわからないが、窓口職員の多くは、横浜市の施策の出发点

執筆

熊坂 俊博

交通局総務課庶務係長  
（前市民活力推進局窓口サービス課  
窓口サービス向上担当係長）



写真1 モデル区プロジェクトメンバーを中心とした議論

となる「横浜市基本構想（長期ビジョン）」や、基本構想を具体化していくための実施計画にあたる「横浜市中期計画」、住民基本台帳法や国民健康保険法など各法律の策定趣旨など、いわゆるビジョンといわれるようなものよりも、事務処理要領やマニュアル等を注視している。本来、目指しているはずのビジョンではなく、施策を実現する手段である事務を目的化してしまいう傾向にあった。

また、横浜市では、毎年度、基本構想や中期計画の実現に向け、区局で「運営方針」を策定している。この運営方針は、職員レベルでの議論を積み上げ、課ごとの組織目標を策定し、その結果を集約するプロセスを経て策定されている。

しかし、このように多くの窓口職員が、自らの事務の遂行を目的化している状況では、総論的に「窓口サービスの向上」の必要性を感じていたとしても、それぞれの組織目標を設定する場合の視点はあくまで事務改善にしか向かず、抜本的なサービスの向上に向けた目標を策定することは困難と思われる。

その結果、来庁者に対する応対は、個々の職員の能力に

委ねられ、市民の信頼を得られる応対ができていない職員がいる一方、できていない職員がいるというサービスの品質のムラを生んでいる。

## ② 役所における窓口サービスはなぜ必要か

ここで、役所における窓口サービスがなぜ必要か考えてみたい。漠然と「窓口サービス」と表現するが、的確に定義されたものは見当たらない。

まず、過去を振り返ってみると、高度経済成長長期以前にサービスというものはあったのだろうか。当時は、「モノ」が求められていたため、「モノ」がありさえすれば人々は満足していた。製品、制度、どれをみても「ある」か「ない」かのどちらかであり、社会全体のニーズが単一的だったといえる。そのような中、役所に対する市民のニーズも同様で、役所に多くは望まず、いわゆる「お役所仕事」がなされていけばよかったのではないだろうか。

したがって、市民応対においても職員が「これはこうなっています」と一方通行に伝えて終わっていても、それが苦情につながることはまずなかった。

それからしばらく経ち、モ

ノが充実してくると、社会は品質や性能で差をつけて競争するようになった。また、人々の生活様式も多様化・複雑化してきたため、コンビニエンスストアのようにライフスタイルにあったサービスの提供が行われ始めた。

これにあわせ、役所でも各種事務の電算化による迅速性・正確性の向上や行政サービスのコーナーのように市民のライフスタイルに合わせた利便性を向上するサービスを開始した。

では、現在はどうか。中田前市長は、時代認識を非「成長・拡大」と表現していたが、製品の性能は一般の人では区別がつかないところまで水準が上がりに、性能だけでは選べないレベルにまで向上している。そこで、商品価値だけではなく、接客態度、アフターサービス、ブランドイメージなど付加価値によって選択判断する場面が増えてきた。また、インターネットの普及により情報もあふれ、どんな情報も瞬時に集められ、その膨大な情報の中から、自分のライフスタイルにフィットするもののみを選択できるようにもなった。このように、

今、社会に求められている水準は「モノ」からサービスへ

と軸足が移り、「付加価値」をいかに高められるかが問われるようになってきている。では、役所における「付加価値」とはなにか。それがまさに窓口サービスであり、これらの背景が役所に窓口サービスが求められている理由ではないかと考える。

## ③ ビジョンを共に考える

話をプロジェクトでの議論に戻すと、自分たちの事務の遂行を目的化していたメンバーたちに、今の時代に求められているサービスにあった「自分たちの仕事の目的とはなにか」「目指す姿とはなにか」、これらをとらえていくための議論をしてみよう。中田（前）市長は就任当初、『民の力が存分に発揮される社会』を掲げていたと思います。では、皆さんの業務を通じて、民の力が存分に発揮できている状態とはどんな状態でしょうか。ちょっと考えてみてください。「木を見て森を見ず」ではないが、今まで日々、手元しか見えていなかった職員に、あらためて、それぞれの制度の目的や横浜市のビジョンを意識してありたい姿を描いてもらおうとするものだった。

「木を見て森を見ず」ではないが、今まで日々、手元しか見えていなかった職員に、あらためて、それぞれの制度の目的や横浜市のビジョンを意識してありたい姿を描いてもらおうとするものだった。

ア 職員はどこにやりがい・達成感を感じているのか  
ただ、当然のことながら答えはすぐに出るわけもなく、コーディネーターの問いかけに、少しずつ回答していく中で、着実に議論を進めていった。

まず、コーディネーターは窓口職員に「みなさんは、どんなときにやりがいや達成感を感じますか」とたずねた。すると「お客様に感謝された時」「助かりました」といわれた時」という意見の一方、「お客さんとトラブルなく1日がおわった時」「特にない。一生懸命やっても正しくできてあたりまえとしか評価されないから」など、後ろ向きの意見も見られた。

ここで、注目したのが、「① 窓口職場の現状」で記述した、「皆さんの仕事はなんですか」との投げかけで出てきた答えとのギャップであった。彼らは、仕事を「台帳を正しく管理すること」「保険料を確実に徴収すること」と答えていたが、実際にやりがいや達成感を感じる時の多くは、市民応対に関する事項だということである。そのギャップについて確認すると、彼らは「事務処理」は業務とみなしているものの、市民応対については業務ではなく、業務を正確

に行うにあたって生まれている補足的なものであるという認識を少なからず持っていたのである。窓口職員の業務は、受付カウンターや電話対応など、市民応対なくしてはありえない。その市民応対の位置づけ・認識が業務外となっているとすれば、その必要性を職場で共有することができなくとも止むを得なかったのかも知れない。

### イ 市民ニーズを知る

次に、「お客様である市民がどのようなニーズを持っているか」議論することにした。

各区では、これまでも、窓口応対等に関し、市民から寄せられた意見や投書などを元に様々な改善に取り組みなど、お客様のニーズに対し、きめこまやかな対応をしてきた。今回は、これまでの対応では解決しきれない課題について、その背景までさかのぼって、まだ見えない市民ニーズについても考えてみることにした。そこで、日々、窓口で発生しているトラブルについて、考えてみることにした。

た。

次にその事例をもとに、そのトラブルがなぜ発生するのかを紐解くため、その原因として考えられる背景を市民、職員それぞれの立場から書き出していった。そして最後に書き出した内容を眺めて、両者の間にどんなギャップがあるのかをとらえ、ギャップを埋めるためにはどうすればいいかの方策を考えることにした。

戸籍課での議論のひとつの例(表1)にすると、トラブルとして「住民票の写しがある場で交付できない場合」があげられた。この背景をそれぞれの立場から書き込むと、行政職員の側では、①制度で厳格に定められている ②法律や各種手続きについて案内を周知しているにも関わらず市民が調べてこなかった。事前に問い合わせもしていない ③市民が自分の都合や要求を押し通そうとするが、他の市民に不公平になるので、応えるわけにいかない ④厳格に運用すればこそ市民の個人情報保護を保護できる、といった思いが出された。一方、市民の立場に立ってみると、①案内があっても制度自体わかりづらい ②手続きが煩雑、面倒くさい ③役所に来ればな

んとかなると思っている ④職員の態度が一方的、融通がきかない、などが出された。これらそれぞれの背景にある事由を消さない限り、トラブルは消えない。しかし、これまでは、制度上止むを得ないから、という理由だけで、そこから先の議論をしていなかった。

そこでコーディネーターは「本来、市民はどうあればいいのでしょうか」という質問を投げかけた。しかし、窓口職員の手は進まなかった。これまで、役所や職員の欠点を指摘されることはあっても、「市民がどうすればいいのか」ということについては、まったく考えたことがないものであり、ある意味ではタブーとさえ思われていたからだ。

そこで、コーディネーターは基本に返り、「そもそも自治体は、地域があつて、そこでの暮らしが住みやすくなるために役所があるわけですから、市民が、どのようにすれば住みよい暮らしができるのかを分かっている方が市民に役立つ仕事を考えやすいのではないか」という投げかけをした。必ずしも、すべての職員の腹に落ちたわけではないが、この投げかけから、自分たち行政職員がどのように市

民を支援していけば市民とともに住みよい地域を作っていけるのかを検討することにした。そこで見えてきたのが、まさに戸籍課にとって目指す地域のビジョンだった。

戸籍課では、目指す地域のビジョンとして①戸籍・住民登録が社会生活の基盤となっているという重要性が認識されている社会 ②市民が自らの責任に基づいて事実即した届出と適正な手続きが行われる社会 ③法律や制度によつて市民の権利や情報が守られていることが認識されている社会と定義づけた。

### ④窓口職場の使命「ミッションは何か」

これらメンバーで議論したビジョンをもとに、コーディネーターから「では、ここに掲げた市民の役割を、市民が実現するために窓口職員としてできること、しなければならぬことはなんなのでしょう」と、それぞれに思いつくことを書き出すよう促した。

今度は、「市民がどうあればいいのか」という課題とは異なり、水を得た魚のように次々にポストイットが貼り出された。(写真2)



写真2 各職員が書き出したブレインストーミングの結果

市民側の立場	窓口での事象	行政側の立場
制度が難しい	交付できない ⇒対立関係	制度を調べずに来る
手続きが煩雑、面倒くさい		自分の要求だけ押し通そうとする
職員の態度が一方的・横柄・不親切 融通が利かない		市民の個人情報を守るために厳格にしているだけ

表1 戸籍課での議論の例(住民票の写しをその場で交付できないというトラブルを抱える市民、行政それぞれの背景)

めには、まず、自分が法律や制度の専門家ではなくてはいけない ②自分の課の仕事だけでなく、他課との関係も把握しておかないときちんと説明できない ③戸籍や保険年金制度について義務教育で教えられていない。市民が知らなくて当然という意識で接しないといけない ④市民の気持ちに共感することも必要だが、公務員として毅然とした態度も必要である など、様々な意見が出された。そして、最後にそれらをまとめる

と「我々はこれまで行政の立場から制度の『伝達人』であったが、これからは市民の立場に立った『案内人』となつて、親切で分かりやすい市民対応をしなければいけない」という言葉になった。

ある意味ではすべて、当たり前のことかも知れない。しかし、これまで、自分の手元の事務だけを業務ととらえ、市民への対応は補足的なものとして位置づけていたところから言えば、著しい進化である。自分たちにとって、なぜサービスが必要なのかを理解できただけでなく、それが、今の時代に求められている「付加価値」であり、職員として必要な役割、使命だと思えたことが大きな前進である。

## ⑤メンバー間での想いの共有 組織風土の改善の芽

これまでも決して窓口職場の職員の意識が低かったわけではない。前述したとおり、市民満足度調査の結果も9割以上の来庁者が満足、普通と応えており、不満は一握りではない。それを支えているのは間違いなく、個々の窓口職員であり、職員一人ひとりの努力である。

しかし、今回、このような議論のプロセスを共有したこの役割や仕事の意義を再認識することができた。そして、「自分達がやってきた市民対応は間違っていないかった」「他の職員も大事なことだと思っていたんだ」ということを実感することができた。そして、この想いを個人だけではなく、職場の課長・係長から職員まで一緒に共有できたことは、「この組織にいてよかった」「この仲間と一緒にならもつといい仕事ができるかもしれない」という組織や職員同士の心の結びつきを強めることになり、より前向きな組織風土に改善していくための大切な芽として非常に重要な要素となった。

## ⑥職場全体への展開

これまでの議論は、窓口職場の課長・係長及び職員代表が中心となるプロジェクトメンバーでの議論だった。当然、彼らは他の職員より、改善意識も高く、前向きであった。これを職場全体に広められるか、これがプロジェクトメンバーの次の悩みであった。窓口職場は日中、ミーティングでまとまった時間も取れない。職員の中には、育児や介護で残業が困難な職員もいる。かといって、短時間でできる議論でもない。

できない理由はいくつもあがるが、それで進まなければこれまでと同じである。少なくとも、プロジェクトのメンバーは全員、この議論は必要であり、是非、職員全員で共有したという確固とした思いがあった。そこで、まずは、有志を募り、自主研修会を企画した。業務終了後から2時間、コーディネーターも含め、できるだけ多くの職員に参画してもらい、職場の改善案を議論することにした。

2時間という限られた時間であったため、プロジェクトメンバーで議論したビジョンやミッションをあらかじめ、参加者に渡して読んできてもらう。その上で、それに対する

感想やその実現に向けた具体的な行動案を持ち寄ってもらった。

議論当日は予想を超える多くの参加者に対し、所属の課長から、これまでの議論の経緯やビジョンやミッションをまとめるにあたっての想いなどを、コーディネーターの補足なども交え語ってもらった。その話を聞きながら聞く職員もいるなど、参加者に肯定的に迎えられる。その後、これらビジョンやミッションを実現していくために今後どのような行動をしていけばいいのかについての行動案について、各職員から今まで暖めていたアイデアがブレインストーミングを通じて数多く出された。

それらをまとめる際、コーディネーターから行動案は「必ず全員が守れること」に絞ることが提案された。たしかに、今までのように「守れている人」「守れていない人」がいるとルールとして機能できなくなる。まずは確実に全員が守れることを決め、それをサービスの最低品質とすることが必要である。

次に、今はできていないが、レベルアップするために全員で守りたい行動目標を作るよう促された。これを共通目標

とすれば、職場で一緒に達成するために相互に指摘し合える関係をつくることができるようになる。そして、日々、行動を振り返る習慣をつくり、全員が徹底することができれば、みんな達成感を感じながらサービスの品質を向上していくことができるようになるだろう。そんな見通しが立ってきた。

この議論を通じて、新たに加わったメンバーも、初期のプロジェクトメンバー同様の感想をもち、引き続き、職場での議論を進めたいと話してくれた。

## ⑦取組内容の共有 18区の財産へ

これら議論の結果をもとに、市民活力推進局では区役所窓口全体に広げるため、「横浜市区役所窓口サービス標準」(以下「窓口サービス標準」)を策定することにした。

### (図1 次頁)

内容については、一部の区での議論のみに基づいたものではなく、全体のオーソライズを得るため、原案の段階から戸籍課長会、保険年金課長会、税務課長会といった関係課長会での意見、区長会、副区長会、福祉保健センター長会、担当部長会など、各区経

営責任職の意見もいただきながら、策定した。また、同時に各職場で議論を重ねていた「横浜市職員行動基準」なども齟齬がないよう、コンプライアンス推進室などとも調整を図りつつ、最終的に平成20年3月の都市経営執行会議で了承を得た。

しかし、私たちはあえて、了承を得た「窓口サービス標準」を通知することはしなかった。

これまで記述したとおり、この「窓口サービス標準」は窓口職場で議論するプロセスが重要である。できあがった「窓口サービス標準」自体を職場に配布したからといって、すぐに理解したり、やりがいを感じてできるようになるものではない。

そのため、私たちはまず、環境改善の成果物とあわせ、18区に「窓口サービス標準」を送付、希望のあった区のみ、個別に説明を行った。そして、この取組に共感し、実施希望がある区のみを対象に地道に議論を重ね広げていく方法を

選択した。

ただ、「窓口サービス標準」自体は認知してもらえなければ広まっていけないので、職員向けの自主的な政策課題講座である「Y-DASHセミナー」で講義を行ったり、庁内向けのイントラネットで既存の取組を紹介するなど周知にも力を入れている。(写真3)

さらにこの「窓口サービス標準」は横浜市の窓口サービスの品質基準でもあることから、20年度からこの内容を基準とした「窓口対応」「電話応対」に関する全区一斉の外部評価を導入するなど、その位置づけも明確に示している。

## 2 最後にさらなる向上にむけて

これまで、記述したようなビジョン、ミッションに基づく仕事の見直しは、横浜市役所規模の民間企業では当たり前のように行われている。そうしないと、全体最適が見失われ、個々が迷走してしまうからである。横浜市でも、

「横浜市基本構想」があり「横浜市中期計画」があり、さらにはこれらに基づいて、単年度ごと定める各区局の運営方針がある。

すでに述べてきたように、これまで窓口職場では、これらのビジョンや職場の組織目標と職場の実態が必ずしもリンクしてとらえられていなかった。

これまでも、窓口職場では区民からの要望に応えようとして、かえって目先の窓口改善に追われることになっていったのかもしれない。ことによつては、課長や職員がそれぞれに窓口サービスや改善の方向性について異なる考え方をしていたことがあったのかもしれない。しかし、それでは一過性の取組の繰り返しになり、決して恒常的に積みあがっていくものとはなり得ない。改善活動には取り組んでも、個別案件ごとの対処療法でしかなく、達成感も、成果も不明確な状態にある。

すくなくとも、今回の取組を通じて策定した「窓口サー

ビス標準」は、このスパイラルから脱却できる可能性を持っていると考えている。そのために、いかに各職場に広めていくかが重要で、それには、自らの職場の目指すべき姿や使命を語る課長・係長を、さらには、職員を増やしていくのが大きな鍵となる。

それが叶った時には、窓口業務に誇りとプライドをもって臨める本当の意味での「プロの窓口職員(案内人)」が、それぞれの区役所窓口で市民をお迎えしているはずである。

その日に向け、これからも、区役所窓口職員とともに、悩み、苦しみながらも、一歩ずつ、確実にサービスの向上とやりがいのある職場づくりに向けて前進していきたいと思う。

※前号及び今号の原稿は、コクヨフアニチャー(株)及び(株)スコラ・コンサルト(プロセステイザイナリー元吉由紀子氏)の協力を得て作成しています。御協力に感謝します。

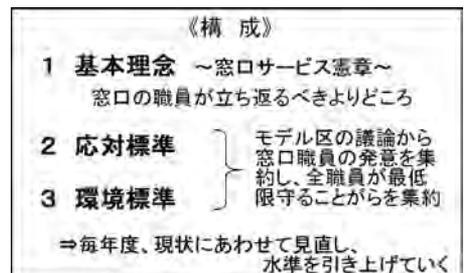


図1 横浜市区役所窓口サービス標準とは

写真3 研修会での説明やイントラネットで掲出