



## 窓口事務の実態と改革への提案

野田 勉

### ① 区役所における窓口事務の実態

行政の近代化に窓口の一本化が叫ばれているが、要は住民サービスで「一度で用のたりる役所」ということである。

とくに、近年事務の合理化が全国的に広がり、既に先進都市は、その都市の特異性・特殊事情を考慮に入れつつ一本化を行ない、ある都市では、効果測定を公表し、その成果を発表しているところもある。本市でも37年頃から、区長会・助役会が主体で窓口一体化の基本構想のもとに各種研究会がもたれ、デスクッションされたり、各区単位毎に研究も進められ意見交換も行なわれているが、いまだ抜本的な改革をみるにいたっていない。この壁にぶつかっている問題点については後述するとして、現在の横浜市窓口事務の実態<神奈川県川区について>を紹介しよう。

どこの職場も人手不足を訴えているが戸籍課についてはとくに甚だしいのではないか。事務量が年々増加しているのに対し、数年前の人員より減少している。<この点についてはすでに鶴見区助役が発表したとおりである>。区によっては、多少相違があるとしても大体共通している。したがって、この解決策として、各区が創意工夫をこらし、ある程度の体制をとり、体質改善に努めているが、これも抜本的なものでなく、ただ、単にその課係内における事務能率を図るという、あくまでも部分的なものに過ぎない。

次に窓口の実情をのべると、区役所にくる市民の80%が戸籍の用事であるといえる。出勤すると、すでに来客が10名~20名はいつも待受けている。そして、来客者の連続、連続である。業務内容については、特定のものを除いては単純であるが、来客者の中には、字の書けないもの、間違った書類を持ってきて主張する者、権利の主張に対し義務の履行を忘れてきている者、酒をのんで暴言をはく者、当然のように職員を使用者視する者、種々雑多、雑音で話も満足に聞きとれない。

やれやれ、食事という時には、注文したものは、さめ、なにか悪いことでもしているように小さくなって食事をとることになる。午後の作業開始についても、午前と同様スタートし、とくに重い住民票簿冊を何冊も抱え、右に左にとび廻り、やっと一日の仕事が終る

頃には、職員は身心共に疲労困憊、口をきくのもたいぎとなる。そうした状況のなかで、職員は雨が降ったり、風が吹いたり、雪が降ると来客の多少なりとも少ないことを喜ぶのも、理由ないとはいえない。

区役所にくる人々の大半の用件を満たしている課が、このような状態で、はたして市民サービス、窓口サービスが可能であろうか。職場訓練はもちろんのこと、話合いすら満足にする余裕のない職場である。市政方針や公務員としてのあり方等についてもよく認識している。しかし口をきくのもたいぎという現在の組織、機構の中で、しかも地味な仕事に取り組んでいる職員にとって、明日への希望をもち、嬉々として働ける職場であると考えるのは困難である。それでも、現場の職員は、苦情のはけ所がなくとも、毎日あらゆる面で最大の努力をはらい、住民サービスに努めている。

しかし、人間には能力と体力の限界がある。サービスするにはやはり執務体制等を考慮に入れ、職員の健康管理なども万全でなければならない。とくに住民との接渉が多い職場では、人的サービス面を考慮に入れた事務の合理化、能率化が痛切に考えられる。そして職員がプライドのもてる職場としていくことが、即市民サービスとして還元されることを確信する。

## ② 窓口一本化とその問題点

区役所窓口事務改善の基本構想は「一度で市民の用が足りる役所」である。

市民にとっては願ってもない構想で、この改善後の利害得失については自明である。本市の改善委員会<助役会が主体>がどの程度まで窓口事務を改善したら目的が達せられるか研究討議している。ある都市では戸籍、住民登録<主食配給、印鑑事務も含む>、国保年金の窓口事務、税務の一部<徴税関係>を完全に統合した一本化、または戸籍事務と住民登録事務のみの統合、あるいは国保年金、戸籍、住民登録の一本化等々いろいろある。

改善委員会では、市民の利用度の一番高い窓口事務を一本化しく具体的には明示されていない>、市民の利便を図りサービスに努めることを目標に研究した結果、問題点としてあげられた点は次のとおりである。

(1)各区はおおむね人口10万~25万におよび、住民票、その他帳票をビジブルレコーダーに收容することはスペースが過大となり、それに收容した帳票の処理能率の低下がみられる。(2)世帯の異動が激しいので、ビジブルレコーダーでは異動世帯の入れ替え等が不便である。(3)住民票簿冊、国保の帳票保管方法が別々である。(4)住民の基本台帳、住民票は実地調査等がなされていないので、必ずしも実態に適合しないものも少なくない。住民票に貼付してある印鑑登録台帳の分離の検討が必要である。(5)住民票の数に対し国保は20%<世帯別>、年金は13%<人口割>程度である。これを統合した場合には国保年金事務のみが、かえって能率が低下し各帳票間の事務処理が輻輳混乱を起し易い。一つのビジブル

レコーダーに収容することは適当でない。

以上5点より基本的な構想は困難であるとの結論に達し、次に第二次基本構想として、改善可能範囲内の窓口事務のうち税務を除く、戸籍、住民登録、国保年金等の諸帳票及び担当職員を場所的に集中して、その窓口を1箇所にするるとともに住民異動届く数種の届書申請書を統合したもの>を採用し、税務、その他関係のある係については、異動届の写等をもって横の連絡をとりつつ必要な手続をすませ市民を歩かせない方法が打出され、各区は、この構想のもとに改善研究が約束された。現状は一、二の区役所戸籍課が課内の体質改善を図り、係内の事務処理体制を変えているに過ぎない状況で、抜本的な改善は今後の課題として依然残されている。当然一朝一夕で解決できる問題でなく、相当の期間を必要とすることは事実である、とくに組織機構、庁舎の構造、現在の各課内の事務処理体制を考慮するならば、やさしいことではない。

それでは、つぎに「窓口事務改善委員会」がぶつかっている壁の内側をのぞいてみよう。窓口事務改善をさまざまにいくつかの要因を指摘することによって、一つの建設的な批判ともなりうるし、改善への提案ともなりうるであろう。

#### <1> 改善の程度の問題

ある程度の方針は、樹立されているが、事務処理体制をどのように変えるのか、統合の問題についてはどうか、庁舎の改装の件についてはどうなるのか、改善にもなる予算面の裏付けについて、ある程度 of 了解のもとに行なわれるのか、組織機構との問題などについて不明確である。基本となる問題が明瞭でないままに論議に入り試案をねったりしている状況である。従って、しばしばこれは「予算が膨大になりすぎるとか」「合理化としては人員が余りふえすぎるとか」「機械を導入するのはどうかな」と疑問がでてなかなか前進しない。要は、改善の程度、骨子をできるだけ示すことが必要である。

#### <2> 呼びかけ方の工夫

改善の程度が明確でない場合は無理かも知れないが、ある方針が樹立したと仮定する。この場合、上層幹部職員の考え方のみで解決できる場合もあるが、とくに、窓口事務の改善等については、下部にも、その趣旨を浸透させ、その機関全体が改善の意欲を盛り上がらせる雰囲気にとけこませる必要がある、実務を担当している職員の意見は実感があると同時に、実態に即応している場合が多い。

とくに、構想に基づく方針等を明示しないままの一方的な準備は、何となくだれもが不安をいだくものである。たとえば、細部の点が研究されないままで大綱のみにふれていると、従来のなれたやり方を変えるということから、そこには本能的に大変だという先入観にかられ、防衛意識ないし反ばつ感が働く。これを上司管理部門の言についていえば、従来のやり方の不合理であり、非能率であることを肯定することになり、ひいては責任の追及も予想される。

これを実務者についていえば、まじめな職員であれば、自分たちは自信をもってやっているのに、どこが悪いのかという拒む気持になり、また、横着な職員はなれたやり方でノンビリやっていけるのという気持になり、また年配者には今さら新しいやり方を勉強したり、研修を受けたり、訓練を受けなければならないということは面倒くさいという気持と不安感が生まれる。したがって納得のゆく「呼びかけ方」により、はじめて改善意欲も高揚されるし、また積極的な態度も生じてくる。

### <3> 指導機関と出先機関の協力の問題

窓口の一本化にかぎったことでなく、すべて事業等を計画し実行にうつすには指導機関管理部門と出先機関実施部門がお互に理解し合いつつ連絡を密にし、事態にあたらなければならない。一本化については密接なる連絡のもとに計画が樹立されたものと思われるが、書類上では、窓口改善委員会のスターティングメンバーには、指導機関の顔がみられない。大綱は示してあるのだから、それでよいのだと言われればそれまでだが。

実務については、確かに出先機関が検討することが当然であり、責務でもある。しかし改善の程度、内容によっては、ただ単に事務処理の改善ばかりでなく、組織機構、予算、人員等を考慮しつつ具体策をねる場合が多々ある。従って、このような場合には、管理部門の方々の並行した協力体制が確立されていなければ身体障害者にも等しい。とくに指導機関は、常に出先等の実態実情の把握に意を注ぎ、実情に即した計画をたて指示指導することが必要である。これが完全一体となって、はじめて、住民のための、よりよき行政が行なわれ向上されてゆくのである。

### <4> 行政管理上考えられる問題点

#### (1) 組織機構上の問題

「一度で用の足りる役所」ということになると、区役所の事務のうち、直ちに、考えられるものは、戸籍事務、住民登録事務、主食配給事務を主体に保険年金事務、学籍、税務、選挙等があげられ、市民は、これら事務のうち、何らかの用事で来訪する。最近は、大都市における人口移動<転出入>が目まぐるしい<来訪者の30%>ことから考えてみると、関係各課に関連をもつケースが多くなりつつある。

たとえば「他都市から転入してきた場合」、まず戸籍課で手続をすませ、保険年金課、学籍、選挙、税務等、それぞれ回され、はじめて用件が足りる。しかも区によっては、一階から四階まで行かなければならないところもある。

現在の組織機構は、各課毎に事務処理が行なわれているため、横の連絡が全くない。したがって一本化するには、住民に直結している課、係等を統合し、たとえば、戸籍保険年金課または住民課とか、新市民課という名称のもとに大改革をしなければならない場合も予想される。また統合しないで機器の導入により<ベルトコンベアー、昇降リフト、マイク、金銭登録機等>合理化してゆく方法もある。それには、組織機構の改革の断行と、予

算措置が絶対必要である。

しかし、大都市における事務量は年々増加すると同時に複雑化している。新しい法律等がつぎつぎ公布施行される。改革するということになれば、根本的な問題として条例、規則等の検討と改正も必然的に考えていかなければならない。

## (2) 庁舎の構造について

現在の区役所庁舎は〈出張所、支所を除き〉総合庁舎が、鶴見区、神奈川区、南区、港北区、戸塚区〈近々完成予定〉で、残りは旧庁舎に入り、〈逐次総合庁舎に切り換えられる〉ことであるが作業している。

既存の総合庁舎は、これまでのシステムにならった構造で設計建設されているので基本構想どおり行なうには、ある程度、改造しなければ実施は困難のように思われる。神奈川区の庁舎についてみると、保険年金課と戸籍課が一階にあるので、両課の統合を予想した場合中通路を廃すとか、出入口の問題をどうするか、待合室は、どうなるのか、3階の税務の関連について昇降リフトを、どこに持ってゆくとか、また学籍を戸籍保険年金課と統合した場合の、スペースの問題、新庁舎についても、いろいろの難題がある。まして、旧庁舎にいたっては考えただけでも頭が痛くなる。

市民の足を運ばせないで、しかもスピード化するためには、利用度の高い必要事務を、なるたけ階下に集中し、事務の流れ等についてはベルトコンベアー、昇降リフト等により合理化を図らなければならない。とくにこれから建築される庁舎については、これらも考慮に入れる必要があり、予算が許されれば、ある程度余裕を見込んだ建築設計をした方が今後ますます増大する事務量を予想した場合得策である。改装に要する経費はは案外膨大であり改装後の庁舎は使用上も不便で、美観をそこねる。

## (3) 職場の体質改善について

最近、人事の交流が盛んに叫ばれているので同一職場に永年いる人はないと思うが、職場によっては相当古い人がいる。また高令者が集中されている。もちろん事務の内容、その者の適格性等を考慮に入れた配置と考えるが、特定の専門的な知識、資格を必要とする職場以外は、ある程度の研修、職場訓練により一定の時期に配置換えも可能である。かりに、戸籍課についていえることは、他の課と比較した場合、高令者、女子職員が圧倒的である。中堅的な年令層が少ないのは事実である。戸籍課の性格を考えてみると適材の配置かも知れない。高令者、女子職員の事務能力がどうであるということではない。むしろ高令者、女子職員は非常に熱心であり、その経験を生かし、特異性を発揮して業務に励みサービスに努めている。しかし、事務改善という問題に直面した場合には、あまり積極的な態度を示さないのが常である〈全員がそうではない〉。当然将来のことを考えたりすれば、要求する方が無理なのかも知れない。

しかし、現在の窓口事務は昔と違って、スピードを必要とし新しいアイデアを要求す

る。すなわち、新鮮味と活気をおびたものでなければならない。このような職場の体質改善を一考することも、間接的には行政の近代化につながるゆえんではなからうか。

#### (4) 予算面の考慮

予算編成は従来からの事業の継続、新しい事業を企画した場合、それに伴う必要経費が計上され、議会の議決を経てはじめて事業の実施段階に入る。窓口改善事業も、計画の樹立—決定—予算措置が常道であることはだれでも周知している。事業の計画途上において予算措置が不明のまま審議するのでは意味がない。一体このような場合どちらが優先であるかちょっと矛盾を感じ煩悶する。要するに、やる気があるのか、ないのかということにもなるわけである。地方自治は住民の自治である、地方財政の収入源を考えた場合には、そう軽々しく支出すべきでないことは確かである、しかし、その効果が歴然としており、住民のサービスとして還元されることを考えるならば決断が必要であらう。

#### (5) 法令等に基づく指導監督官庁の問題

現在の行政事務等は、大体法律、条例、規則等により運用される継割方式が多い。戸籍課の事務について考えてみると、国の機関委任事務である戸籍、住民登録事務の他に主食配給、印鑑、外人登録、住居表示に関する事務、自衛官の募集事務等種々雑多で、その国の指導監督官庁は法務省、農林省、自治省、防衛庁、また直接の上級機関としては県、市の関係局、食糧事務所、地方法務局等があり、それぞれこれらの機関からの通達をうけたり、取扱規則要領等をもって事務処理が行なわれ、したがって簿冊、書式、様式等の細部の点についても指導機関の監視のもとに処理されているものが多い。様式等を一つに統合したり、変更する場合にも、ある程度法、規則等を超越しなければならないものもある。しかし、改善ということになれば、これにのみこだわってはいは目的は達せられない場合がある。とくに裁量行為も必要である現在、違法行為でないかぎりの措置は必要であることは判るが、無視もできないのが現状である。

自治体としては国等の後見的監督をできるかぎり、縮小する全国統一的な行動もあわせて考えてみる必要もあり、限度をこえた監督は地方自治に反すると同時に住民サービスに支障をきたすことも考えてみる必要がある。

#### (6) 市民に対する周知徹底について

役所の内部的統一ができたとしても、一般市民に対する周知が徹底されなければ意味がない。すなわち「必要な届出を一度ですますということになる」と来訪者の心がまえをどのような方法、形でPRするとか、市民公報に掲載するか、市民便利手帳、手続便覧なるものを各家庭に配布するのか、それとも町内会単位に回覧板で知らせるか、また新たに他市町村から転入してきた人たちにはどのような方法を講ずるのか、細かい点ではいろいろの問題がある。

<神奈川県戸籍課住民登録係長>