

住民目線に立った窓口サービス ～カウンターの外側から、窓口サービスを見つめ直そう～

合同会社社会情報サービス研究所 代表社員 瀧口 樹良
株式会社コミクリ総研 主幹研究員

1 住民目線に立った窓口サービスとは何か

(1) 自治体の窓口サービスとは

住民にとって、最も自治体を身近に感じられる場所は窓口だろう。誰もが一度は自治体の窓口を訪れたことはある。ところが、一般的に、住民から見た自治体の窓口の評判は、あまり良いとは言いがたいのが実態だろう。例えば「待たされる」「職員に横柄な態度を取られた」「どこに行けばよいか分からない」「いくつもの窓口を回らされた」「手続きが面倒で何度も窓口に聞き直した」など、自治体の窓口は、電話対応と並んで“お役所のサービスの悪さ”の代名詞的に語られることが多い。もちろん、窓口サービス向上のための努力している自治体もあるだろうが、「うちは民間の窓口サービスにひけを取らない」と胸を張って答えられる自治体がどれだけあるだろうか。

そこで、「住民目線に立った窓口サービスとは何か」を理解する必要がある。そのため、まずは「窓口サービスとは」を考えてみたい。そもそも自治体にとって窓口サービスとは、「各種証明書の発行や手続き等に関わる対人的なサービスのこと」であり、何らかの「手続きを行うために窓口で対応するサービスのこと」と言えるだろう。つまり、具体的に言えば、転出入、出生・婚姻・死亡等、役所に対して一定の事項を通知する（知らせる）行為である届出、証明書の交付、助成、減免等、役所に対して自己の希望を申し立て、一定の許可やサービスの給付などの効果（サービス）を求める申請、交付手数料、地方税、介護・後期高齢者・国民健康保険等、税、料金、保険料の支払といった手続きの受付を行うことになる。その際、手続きに伴う社会保障、福祉等に関する手続きの問い合わせや申請要件、資格確認等の相談も行われる

ことにもなるが、そうした問い合わせや相談も、何らかの手続きを案内し、必要な手続きの受付を行うための事前対応と捉えることができるだろう。

その際、民間の窓口サービスとの違いについても認識しておく必要がある。民間の窓口サービスは、そのサービスを受ける顧客に、サービスを受けるかどうかの選択権があり、もし、そのサービスを受けたくなければ、別のサービスを受ける、またはサービスを提供する民間の窓口を変えればよいことになる。一方、自治体の窓口サービスは、その地域から引っ越しなどを行わない限り、自治体の窓口を変えることができない。さらに、最も民間の窓口サービスとの異なる点としては、法令で手続きを行うことが義務付けられている届出があることが挙げられる。また法令で申し立てができる条件（資格要件）が定められている申請であっても、法令で義務付けられてはいないものの、申し立てによる申請を行う必要がある場合もあり、必要に迫られて自治体での窓口サービスを行うことが求められることがある。こうした民間の窓口サービスとの違いにより、住民から見た自治体窓口の印象は、民間の窓口サービスよりも不満を持ちやすくなると言えるだろう。

次に「住民目線とは」を考えてみたい。そもそも住民目線とは、「その地域に住む人々＝住民の立場に立つこと」であり、自治体の都合（行政の理屈）ではなく、住民の側に立った行政サービスを提供することが「住民目線に立った仕事」と言えるだろう。

なお、自治体の窓口サービスとは、行政（国や自治体などの公的機関）が、集めた税金等を用いて住民（国民や地域に住む住民など）に対して行う奉仕活動や役務（お客様に対して行うサービスの提供）とも定義できる。その窓口サービスには、



瀧口 樹良（たきぐち きよし）

1971年神戸市生まれ。駒澤大学大学院人文科学研究科社会学専攻修士課程修了。情報セキュリティ大学院大学情報セキュリティ研究科博士後期課程修了。博士（情報学）。メーカー系シンクタンクにおける公共系コンサルティング活動や札幌総合情報センター株式会社等を経て、現在、株式会社コミクリ地域情報サービス推進室に在籍、2020年6月に窓口サービス改革推進室に改組。2021年6月1日に株式会社コミクリの子会社として株式会社コミクリ総研を設立し、主幹研究員として就任）。2016年5月に合同会社社会情報サービス研究所を設立し、代表社員に就任。2017年から神奈川工科大学非常勤講師、2019年から中央大学兼任講師、2021年から横浜市立大学非常勤講師を務める。主な著書・雑誌の寄稿等は、「自治体の窓口サービスを目指せ！」『月刊ガバナンス2010年3月号』（ぎょうせい 2010年）、「自治体の窓口サービスを改善するには」『月刊ガバナンス2019年7月号』（ぎょうせい）、「ウィズコロナ時代を見据えた従来の窓口サービスからの転換と自治体職員の柔軟な対応力」『月刊ガバナンス2020年10月号』（ぎょうせい 2020年）、「迷走する番号制度-自治体の現場から見た課題-」時事通信出版局（2017年）、「番号制度の導入を踏まえた地方自治体の個人データの利用と保護対策のあり方」時事通信出版局（2018年）など。

次の3つの側面があるが（図表1）、窓口サービスは、それを受ける側である利用者（＝住民）に評価されることになる。つまり、いくらこちらがよい窓口サービスだと思って提供しても、それを受ける利用者（＝住民）側がよいと認識しない限り、よい窓口サービスとは言えないことになる。そのため、サービスの価値を決めるのは、利用者（＝住民）自身であることを自覚する必要がある。

（2）住民の不満要因とは

自治体の窓口サービスにおいて、よく「住民満足度を高める」とのスローガンを唱えられることがあるが、窓口サービスに対して、単に「住民満足度を高める」ことだけを求めている、人の満足には際限がないため、人も予算も膨大に必要となる。そのため、自治体の厳しい財政状況を踏まえ、今後は、住民が納得できる満足度を目指すことが求められる。なお、住民満足とは、窓口サービスの「顧客（＝受益者）」として住民を定義し、そのサービスに対する満足感であり、住民納得とは、窓口サービスの「顧客（＝受益者）」と同時に「納税者（＝出資者）」であると定義し、そのサービスに対する満足感と「使った金額（財源の総額及び住民一人あたりの金額）」との両面から勘案した妥当な納得感と言える。

また、民間企業の場合、「顧客（＝サービスの受益者）」と「株主」は異なる存在となるが、自治体にとって住民は、

「顧客（＝サービスの受益者）」でもあり、かつ民間企業にとっての株主、つまり「納税者（＝出資者）」でもあり同じ存在である。つまり、適切な費用で、適切なサービスが行われていることを説明し、住民に納得して頂くことが重要となる。そのためにも、民間の窓口サービスよりも不満を持たれやすい自治体の窓口サービスに対しては、その住民の不満の要因を検討することが重要となる。

そこで、住民の不満の要因を探ってみると、職員、庁舎環境、受付状況、手続きの仕方、問い合わせの5つの観点で整理することができる（図表2）。こうした住民の不満の要因の中から、最も不満が高い要因とは何かを分析し、優先順位を決めて不満の解消に取り組むことが住民に納得して頂く近道と言えるだろう。

（3）待ち時間に対する不満

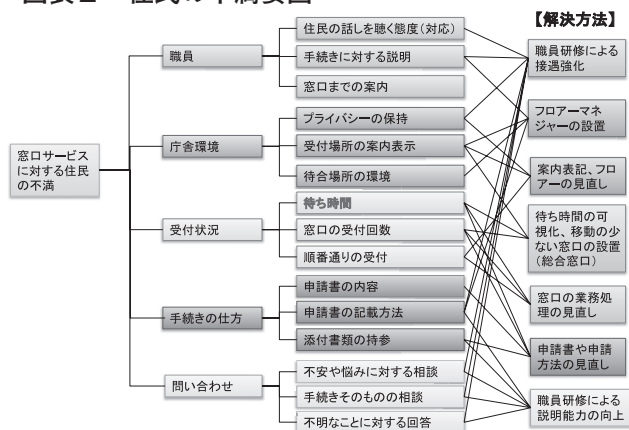
住民の不満の要因のうち、最も大きな不満として挙げられるのが「待ち時間」であるが、その「待ち時間」の不満の原因として、住民の待たされ方にあると言えるだろう。住民にとって、自治体の窓

図表1 サービスの3つの側面

①基本的サービス	● 本来的にやらなければいけないこと、サービス提供者（自治体）が当然の義務としてすべきこと、そのサービスがなければ仕事そのものが成り立たないサービス。 ● 行政にとっては、第一にミスをしてはいけないこと、第二に公平であることを貫くことが求められる。多くの場合、法令や規定等で定められている。但し、この基本的サービスだけでは当たり前と考える住民が多く、よいサービスとして認識されにくいのも事実である。
②期待的サービス	● 基本的サービスが義務的なものであるのに対して、利用者（＝住民）が望むことに応えようとするサービス。 ● あらゆる場面において、サービスの利用者（＝住民）は何かの期待を持っているものだが、その期待や要望が法外であったり常識を超えて過度だったれば断る勇気も必要となる。但し、断り方次第でクレームとなるため、相手の心象を害さずに断ることが求められる。
③創造的サービス（提案型サービス）	● そのことをすべき義務はなく、利用者（＝住民）から直接的に望まれたわけでもないが、サービス提供者（自治体）側が機転を利かせてやってあげようとするサービス。 ● ちょっとした心配り、小さな親切から、政策提案までが含まれる。但し、こちらとしては利用者（＝住民）が喜んでくれる、受け入れてくれると思ってサービスを提供しても、必ずしもすべての利用者（＝住民）が評価してくれるとは限らない。時として、余計なことをするなどのクレームとなる可能性もあるため、利用者（＝住民）に本当に望まれるかを十分に配慮することが求められる。

（出典：関根健夫著『こんなときどうする 公務員のためのクレーム対応マニュアル』2009年、ぎょうせい に基づき、著者が加筆修正）

図表2 住民の不満要因



（出典：筆者作成）

口が混み合うことはある程度、想定範囲内と言える。そのため、自治体の窓口で、住民は、どの程度待てばよいかという「待つ覚悟」をさせてほしいというのが本音だろう。そこで、自分の意思に関して時間を奪われている囚われ状態（＝ 囚われの時間）から精神的に開放されれば、住民のイライラ感（不満）はある程度は解消されることになる。例えば、「待ち時間を知らせてほしい」や、「待ち時間に合わせて予定を組みたい」といった期待に応えられれば、住民の不満の高まりを解消することが期待できるだろう。

図表3 待ち時間に対する満足度に対する対応策

満足度の変数	改善の基本方針	具体的な対策（案）
期待値	期待時間のコントロール（待たされ方の質を改善）	・事前に待ち時間の案内告知（例：曜日・時間ごとの待ち時間の表示） ・待っているときの状況の逐次報告（例：お待たせしていることの声かけ）
実際の体験	待ち時間自体の短縮	・受付の予約の取り方の工夫（例：時間予約制の導入） ・窓口業務処理の効率化（例：申請書の簡略化、添付書類の省略） ・住民とのコミュニケーション（例：お待たせしましたなどの対面時の挨拶）
	待ち時間の過ごし方の変身	・充実した受付のための準備（例：受付問診の手続きチェックシート） ・隙間時間活用提案（例：住民への広報、告知のための情報提供） ・静かでゆったりとした窓口の雰囲気演出（例：緊張感が緩和する音楽）

（出典：筆者作成）

図表4 自治体の窓口を訪れる住民の属性

住民の属性	年齢	ライフスタイルの特徴	窓口に対するニーズ
勤め人	20歳代～40歳代	平日昼間は忙しく、時間に融通が利かない	・ 土日、時間外でもサービスを受けたい ・ 早く用件を済ませて帰りたい（役所を訪れたくない） ・ 事前にインターネット等で予約や処理をしておきたい
専業主婦・主夫	30歳代～40歳代	家事や子育てに忙しい	・ 窓口で説明を聞くときに、子どもを預けられる育児スペースを充実してほしい ・ 子育てを応援してくれるようなサービスを教えてほしい ・ 忙しいときに訪れても、すぐに窓口で対応してもらえる窓口予約がほしい
子育て終了世代	50歳代	子供が独立してある程度時間的余裕はあるが、年金や介護の心配が出始めている	・ よく窓口で迷うので、わかりやすい表示がほしい ・ 一つのことをしにきた場合でも、プラスαのサービスも教えてほしい
高齢者	60歳代以上	時間の余裕があり、いろいろ老後の心配なことがある	・ 窓口で、時間をかけてでも、相談などの話をじっくり聞いてもらいたい ・ 窓口であちこち歩かず、わかりやすく案内してほしい

（出典：筆者作成）

なお、待ち時間に対する住民の満足度は、「実際の体験－期待値」として定義することができる。つまり、満足度のコントロールを行うためには、「実際の体験」と「期待値」に対して対応策を検討することが重要となる（図表3）。

このように、自治体の窓口で待つ「住民の立場（住民目線）」によって、窓口サービスのあり方を考えることが最も重要となるが、その場合、住民と言っても、様々な事情を抱えており、そのニーズが異なることにも配慮する必要がある。

2 住民目線に立った窓口サービスの改善ポイント

（1）自治体の窓口を訪れる住民とは

一言で「住民」といっても、様々なライフスタイルや属性、ニーズを持っている人々が自治体の窓口を訪れている。例えば、勤め人、専業主婦・主夫、子育て終了世代、高齢者といった住民の属性を年齢層等に分けて整理すると、次のようになる（図表4）。

このように、住民の属性によって、ライフスタイルの特徴が異なり、そのことにより、自治体の窓口に求めるサービスの住民ニーズも異なることにも配慮しておくことが重要な観点と言える。

（2）住民目線に立った窓口サービスのあり方

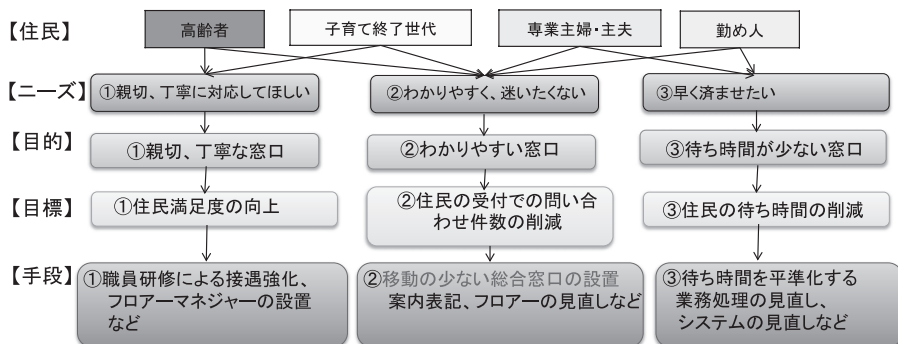
「住民目線」に立ったとき、どのような自治体の窓口サービスを目指すべきかといった方向性も、どういった属性の住民が多く窓口を訪れるかにより、変えていく必要がある（図表5）。

つまり、どういった属性の住民が多いかにより、実現してほしい自治体の窓口サービスのあり方も異なってくるのである（図表6）。

（3）自治体の窓口サービスの改善ポイントとは

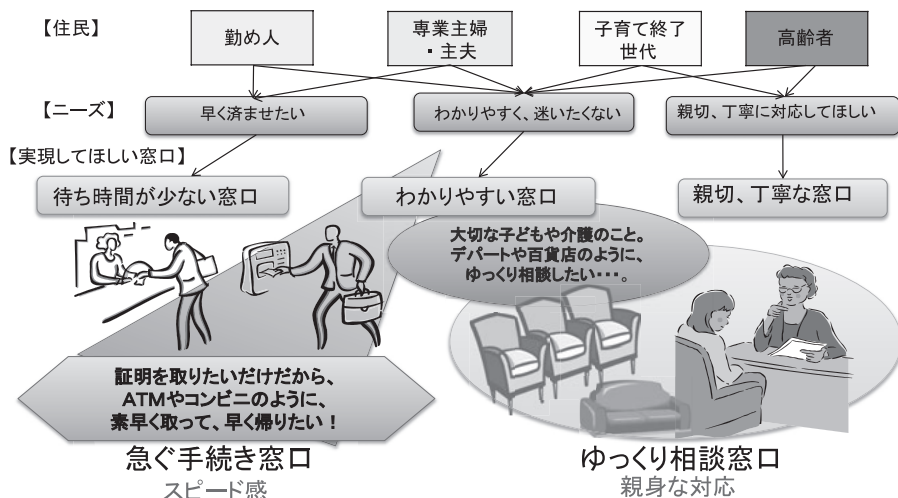
自治体の窓口サービスを改善していくためには、利用者（顧客）である「住民目線」に立って、住民が窓口に不満を持たない、つまり住民に納得してもらえる窓口サービスの対応が行え

図表5 目指すべき窓口サービス方向性



(出典：筆者作成)

図表6 実現してほしい自治体の窓口サービスのあり方



(出典：筆者作成)

ることを目指す必要がある。例えば、窓口で迷わない分かりやすさ、スムーズさ、待ち時間の解消、申請書の記載の手間軽減等といった「わかりやすく、素早く、便利で、親切・丁寧な窓口」を実現することが挙げられる。

その際、自治体の窓口を訪れる住民の立場に立って、「何がしくて住民が、役所のどこの窓口を訪れ、何の手続きを行っていききたいのか」という住民ニーズに基づき、窓口業務を見直す視点を持つ必要がある。その際、自治体の窓口に表示されている案内サインは、どのように表記されているかについて、意識して見てみることをお勧めしたい。例えば、次のうちで、どのような案内サインの表示となっているだろうか。

- ①課別の組織名称で掲示（例：市民課窓口係）
- ②手続き別の届出名称で掲示（例：住民異動届、出生届）
- ③住民の目的別名称で掲示（例：引っ越しされた方、お子さんが生まれた方）

もちろん、①に比べて③の方が住民目線に立った案内サインと言える。このように自治体の「窓

口の表記」を見るだけでも、その自治体の窓口が「住民目線」に立っているかを判断することができる。自治体の窓口を訪れる住民は、その自治体の部署を訪れたいわけではなく、その自治体の窓口で手続きを行うため訪れるのである。また、何の手続きかすら分からないが、引っ越ししたから、何か手続きが必要だと思うから訪れたという思いの住民の方が多いだろう。そうした住民に、わざわざ組織名称の案内サインを掲げても意味があると言えるだろうか。そうした住民の立場に立った、つまり、普段の在籍しているカウンターの内側からではなく、住民の立場に立った外側から、自治体の窓口サービスを見つめ直す目線を持つことが、住民目線に立った窓口サービスを実現するカギと言えるだろう。

（4）住民目線に立った窓口サービスを実現するためには

住民目線に立った窓口サービスを行うためには、自治体の窓口を取り巻く現状を客観的に理解したうえで、前述した「住民目線」に立って、住民ニーズに基づき、自治体の窓口サービスの目的・目標を設定し、その窓口サービスの実現に向けた戦略を設計することが重要となる。

そのためには、まず住民目線に立った窓口サービスを行う前提として、改めて自治体の窓口を取り巻く現状を客観的に理解することが重要である。例えば、次のような観点でデータを集めることから始める必要がある。

- ①窓口を訪れる利用者（顧客）である住民のことを理解すること

⇒理解するためには、窓口に来る住民のプロフィールやニーズ（窓口に来る目的）を調べる。

- ・窓口を取り巻く地域特性（人口動態、世帯構成、将来の人口推計等）
- ・証明書や転出入等の届出の件数（時間別、日・月次の傾向）

- ・窓口に来る住民の目的と人数（目的別の来庁者数、繁忙期と閑散期の時期、時間帯等の傾向）
- ・窓口に来る住民の目的別のフロアの導線（何のために来て、どこの窓口で、何をして帰るのか）
- ・窓口に来る住民の属性（性別、年齢、世帯構成等のプロフィール等）

②窓口の実態を客観的に理解すること

⇒現在の窓口の状況を客観的に調べる。

- ・窓口のフロアの様子（フロア面積、窓口の配置、職員の窓口業務の導線等）
- ・窓口に対する住民の評価（窓口サービスに対する評価・満足度等）
- ・窓口に従事する人員数と組織体制（所属、業務の役割と、正規職員、会計年度任用職員、派遣・委託等の人員数等）
- ・窓口にかかっている経費（全体予算に対する割合等）

次に、自治体の窓口サービスにおいて、何が問題なのかを客観的に理解することも重要となる。具体的には、次のような制約条件や障害要因を把握する必要がある。

③制約条件となる問題を理解すること

- ・業務の壁（申請主義に基づく窓口業務の慣習）
- ・人や組織の壁（縦割り化している人や組織の固定化、少ない人員数と組織体制、職員の能力の差）
- ・予算の壁（新たな投資ができない予算の確保）
- ・庁舎・フロアの壁（物理的な庁舎・フロア面積の制約やフレキシビリティの低さ）
- ・システムの壁（使い勝手が固定化されているシステムの制約）

④障害要因を理解すること

- ・トップや上司の理解、職場（同僚）の抵抗、人手の確保等

このように自治体の窓口を取り巻く現状を客観的に理解することで、住民目線に立った窓口サービスを実現するための目的・目標を明確にすることが必要となる。そのうえで、制約条件や障害要因を克服するための方策を検討することが重要となる。

(5) 窓口サービスを担う自治体職員の常識を疑うこと

「住民目線」を前提に、住民目線に立った窓口サービスを実現するための目的（何をを目指すのか）と目標（目指す成果とは）を明確に設定することが重要である。その際、窓口サービスを担う自治体職員の意識が変化するための“気付き”を促すことが必要である。

これまでの窓口サービスを担う自治体職員の常識として、自治体の窓口がバラバラなのは当たり前、そのほうが職員にとっては効率的（自分の業務の部分最適）といった「縦割り行政」の意識や、窓口に住民が来るのが当たり前、サービスを受けなければ手続きすべきといった「申請主義」の意識が染みついてしまっている。そのことで、自治体窓口を訪れる住民と自治体職員の埋めがたいギャップを生み出してしまっているのである（図表7）。

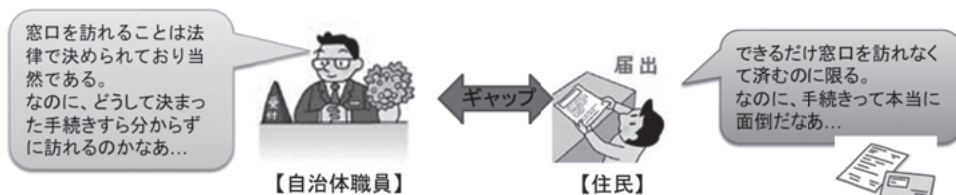
この自治体職員の、これまで通りに「これからもそのように進めて当然」といった常識により、自治体の窓口に対して、分かりにくい、不親切、ぐずぐずして遅い、面倒、手間がかかるといった住民のやり場のない怒りを芽生えさせ、逆に自治体職員は、手続きの対応だけでなく、その苦情処理にも追われる羽目となることに陥ってしまう。こうした状況は「悲劇の連鎖」と言え、こうした「悲劇の連鎖」からいち早く脱却することが肝要と言えるだろう。

そのためには、窓口サービスを担う自治体職員の常識をどれだけ疑い、発想を切り替えられるかが重要なカギとなる。例えば、なぜ証明書の発行が必要なのかの取得目的を把握し、さらにオンラインで参照することで、その証明書の発行業務自体を無くせないかといった観点で検討してみることも、発想の切り替えと言えるだろう。

北見市では、2012年度に「市民の視点に立つとはどういうことか」を認識するために、職員が自分の市役所の窓口で手続きを行ってみる「窓口体験調査」を実施している。具体的な調査は、「作業部会」に参加している北見市の職員が行い、市民がどのように手続きの仕方を調べ、窓口までたどり着き、手続きをしているのか、また、その中で、どのように動き、どのように感じるのか、などについて、市民になった気持ちで実体験するという調査方法で行われている（図表8）。

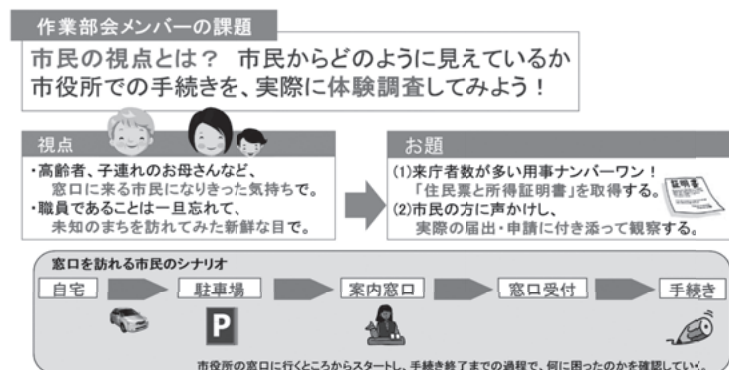
北見市では、そうした「窓口体験調査」を通じて戸惑い・不安を感じる事ができたことで、利用者が何に困っているのかに気付くきっかけとも

図表7 窓口を訪れる住民と自治体職員の埋めがたいギャップ



(出典：筆者作成)

図表8 北海道北見市の「窓口体験調査」



(出典：北見市 ワンストップサービス推進庁内会議「作業部会」資料に基づき、筆者が加筆修正)

なった。つまり、「住民目線とは何か」に自治体職員自身が気付くきっかけとなり、サービスの提供者の視点から、利用者の視点（＝住民目線）に発想が転換することができたと言えるだろう。

このような気付き・視点の切り替えを、どれだけの自治体職員が体感し、「住民目線」を思い描けるかが重要となる。

3 住民目線に立った窓口サービスの実現に向けて

自治体の窓口サービスは、その多くが法律や規則、要綱・要領といった法令等により、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、自治体職員は的確にその事務を遂行する役割を担っている。その結果、住民基本台帳法や国民健康保険法といった各法令等による事務処理要領等に基づき、自治体の窓口サービスを行うこととなり、そのことで事務処理自体が目的化してしまうことに陥りがちである。こうした罫から脱却するためにも、現在行っている「当たり前」の仕事から、「当たり前」を疑う「住民目線」で見つめ直す発想こそが、住民目線に立った窓口サービスの実現には、最も重要な視点と言えるだろう。

そのためには、「日々の仕事で精一杯」、「余裕がないからなにもできない」、「今の状態でなんとかなっている」、「別に変える必要はない」といった現状の仕事に対して、「幅広い視野で仕事のやり方を見つめ直す」、「先のこと（今後の動向）を考え

る」、「第三者（住民）の目線で考える」といった仕事のやり方を見直す視点を持つ必要がある。つまり、「分担が決まっているから」、「様式で決まっている

から」、「今のやり方がベストだから」、「仕事が増えるんじゃないか」「よくわからないから」といった「できない理由」を先に考えてしまう発想から、どうやったら「できるか」といった「できること」を考える発想に切り替えることが重要である。すなわち、「できるかどうか」ではなく、「なにができるか」への発想の転換である。

そうした1つでも2つでも変えてみる工夫の積み重ねにより、変えることができることを自治体職員自身が実感することこそが、住民の立場に立った「住民目線」で窓口サービスのあり方を見つめ直

すプロセス（窓口サービスをデザインすること）、自治体の窓口サービスを向上させる価値を生み出すこととなる。

そのためには、例えば「今までもやっているから」という事務処理の手順に対し、本当にこの事務処理が必要なのか、といったことに自治体職員自身が気付くことができるかが肝要となる。また、自治体職員自身が「仕事を進めやすい」ように「変える」という観点で仕事を見つめ直し、仕事の手間を減らす視点を持つことも重要となるだろう。その際、仕事の繋がりに注目し、住民が市役所に来るまでの間に（窓口に来てから）、住民が何をきっかけに、何を調べて、何を見て、どう感じて来たのかを想定するといったカウンターの外側から、自治体の窓口サービスを見つめ直す発想を持つことが求められる。

このように、現在行っている「当たり前」の仕事を自治体職員自身が、「住民目線」で見つめ直すことこそが、窓口サービスの改善のスタートとなる。つまり、自治体職員自身が、自分たちの窓口を「住民目線」に立って見直し、自治体職員の不安感を取り払い、自分たちで、できることから取り組むことが、住民目線に立った窓口サービスに繋がることになる。そのため、自治体の窓口サービスに携わる職員の一人ひとりが、「住民目線」に立ち、自治体の窓口サービスを担うプロであるという自覚を持って、窓口に来る住民のことを徹底的に理解することが最も必要なことと言えるだろう。