

# アメリカの福祉サービスにおけるアカウンタビリティ —萌芽期における議論を中心に—

佐藤 雅子\*

## Accountability of Social Services in the United States: Focus on discussions in the early stages

SATO Masako

### Abstract

Accountability has been positioned as an important concept in the field of social work in Japan, but its meaning has not been fully examined. This study aims to explore early-stage discussions on accountability in social services in the United States. Nine articles regarding accountability were found in the *Journal of Social Work* in the 1970s. The discussions were reexamined through elements of accountability from a perspective wherein accountability includes five essential factors, that is, the answers to “who,” “to whom,” “about what,” “why,” and “how.” To recognize the need for and meet the demands of accountability, the discussions at this time considered evaluation methods to clarify the accountability of scientific evidence in social services. Since then, accountability has been discussed as an issue of organizational management, with emphasis on program design and evaluation of social services covering accountability and stakeholder management. As a result, the identified problem was that it was unclear to whom and about what accountability should be maintained. Moreover, it was considered important to identify a variety of client-centered stakeholders, communicate with them, and actively invite them to participate in the process of building and improving social services.

Keywords : accountability, social services, administration, management, the United States

## 1 はじめに

### 1.1 研究の背景と目的

組織の諸活動におけるアカウンタビリティの重要性は、行政学、政治学、経営学など、さまざまな分野において認識されているものの、いかにその要請に応えるかが大きな課題となっている。しかしアカウンタビリティの追求が常にプラスの作用をもたらすとは限らない。たとえば、アカウンタビリティの強化が求められるなかで、アカウンタビリティを担う者が相反する要求に直面してジレンマ状況に陥る「アカウンタビリティのジレンマ」(山谷 2006:10-12)の問題などがあげられる。一方、適切な手段によりアカウンタビリティを高める試みは、組織の諸活動の質の向上・改善を促進し、組織で活動する人々の信頼や組織の社会的価値を高めることにつながるとして、個々の領域に応じたアカウンタビリティのあり方が検討されている。

日本の社会福祉分野において、アカウンタビリティは社会福祉運営の過程において充足されるべき価値・考え方の一つ<sup>1)</sup>として重要な概念と位置付けられながらも、これまでアカウンタビリティ概念が持つ多様な意味合いについて十分に検討されてきたとは言い難い。日本では2000年に介護保険制度が開始され、措置制度から契約制

---

キーワード：アカウンタビリティ、福祉サービス、運営管理、マネジメント、アメリカ

\*2012年度生 人間発達科学専攻

度に転換したことを機に、福祉サービス供給体制に効率性や採算性を求める経営的視点が導入され、よりアカウントビリティに関心が向けられるようになってきた。しかし福祉サービスにおけるアカウントビリティをテーマとした実践的研究の進展はみられていない。今後、日本の福祉サービス機関の運営管理者およびサービス提供者にとって、アカウントビリティに取り組むための手がかりとなるような概念の整理が必要である。

そこで本稿では、アカウントビリティ概念が広く社会に浸透し議論の蓄積が豊富なアメリカに焦点を当て、福祉サービスにおいて、アカウントビリティがどのように論じられ、とらえられてきたのかを検討する。アメリカの社会福祉分野では、1970年代に*Social Work*誌で福祉サービスにおけるアカウントビリティをめぐる議論が活発に展開され、その必要性はきわめて重大な関心事となっていた。ここで提示された基本的な論点を、Bovens (2007)／山本 (2013) の枠組みを参考にして、アカウントビリティの構成要素をもちいて整理する。現代のアメリカの福祉サービス提供において、アカウントビリティを果たすことが重視されているが、どのような議論を経てその必要性が認識されてきたのか、これまでの展開を詳細に整理した日本の文献は少ない。そこで、アカウントビリティの概念がいかに浸透してきたかを理解する上で重要な萌芽期の議論に注目する。さらにその後、アカウントビリティが福祉サービス機関のマネジメントの問題として論じられるようになった、1980年代以降の主要な論点についてもふれておきたい。

## 1.2 アカウントビリティの概念

アカウントビリティは、分野によってアカウントビリティの範囲や扱う諸問題は異なり、また、時代や環境に応じて変化する性質を持つきわめて多義的な概念と言われている。日本社会において、アカウントビリティは一般的に「説明責任」と訳される。そのため、関係者に事情を説明する責任として、あらかじめ説明し理解を得よう努めるといった意味でもちいられるなど、日本的文脈に変質し、独自の発展を遂げている (山本 2013: ii)。このため、「自己の行為を説明し正当化する義務で、説明者はその義務を的確に果たさない場合には懲罰を受ける可能性を持つもの」(山本 2013: 49) という、原語の懲罰をともなう事後的責任の意味合いが消えているとの指摘もある (山本 2013: 13-43)。

このように、アカウントビリティの定義を一般化することは困難であるが、山本は、「アカウントビリティは説明する側と説明を受ける側の双方のアクターの存在を前提に、両者がどのような関係性を有しているかによって決まってくる」(山本 2013: 52) として、Bovens (2007) のアカウントビリティを構成する4つの要素「誰が」、「誰に」、「何について」、「なぜ」から概念整理を試みている。また、山谷は、政策評価において、アカウントビリティ確保メカニズムがうまく機能するためには、誰が、どのような立場で、どのような説明を求めているかを明確に整理する必要性を指摘している (山谷 2006: 10-2, 211-25)。

アカウントビリティの類型化には様々な考えがあるとされているが、このように複雑化するアカウントビリティ概念を理解するためには、まず、誰が責任を求め、誰がその責任を負うのか、それぞれの主体を明確にする必要がある。さらに、その問責者が何を求めているのかを明らかにすることで、答責者はアカウントビリティに応える目的を明確にし、具体的な手段を検討することができる。これらは、いずれもアカウントビリティの成立に不可欠な基本的な要素であると考えられ、本稿では、このBovens (2007)／山本 (2013) の枠組みを手がかりに、アカウントビリティに関する議論を整理する。

## 2 アメリカの福祉サービスとアカウントビリティ

### 2.1 アカウントビリティ萌芽期のアメリカの社会的背景

福祉サービスにおけるアカウントビリティの議論が登場した1970年代前後のアメリカ社会は、様々な社会問題に直面した時代であった。特に深刻であった貧困問題は、ガルプレイスの「ゆたかな社会」やハリトンの「もう一つのアメリカ」を発端に表面化し、当時のリベラル派の福祉拡充政策の推進により公的扶助受給者が急増した (根岸 2006)。さらに、ジョンソン政権が実施した「貧困との戦い」「偉大な社会」政策により、数多くの社会プログラムが展開された。この支出規模が巨大となったことから、結果について知る要求も高まり (Rossi et al. [1979] 2004=2005: 9)、連邦政府による政策評価への取り組みが進展した。さらに、続くニクソン共和党政権による福

祉政策の拡充によって福祉爆発と呼ばれる状態をまねき、貧困者が福祉に依存し続ける「福祉依存」や「福祉の罨」が問題視され、国民の反福祉感情が高まり、福祉プログラムに対する批判も強まった。アメリカの納税者は財政支出に厳しく、納得のいく租税の使い方に対して監視と圧力を高め、この福祉予算の拡大による成果の検証を強く求めた。

社会福祉分野でも、ケースワークの効果を科学的な手法を用いて測定する試みがなされてきたが、効果に否定的な研究結果が報告されてきた。なかでもFischer(1973)によるケースワークの有効性に関する研究レビューは、介入にプラスの効果が認められないばかりか、およそ半数は、サービス提供後に状況悪化の傾向が見られたとして、その有効性に疑義を呈し、有効性を実証する評価方法のあり方を含めてさまざまな議論を呼んだ。

また当時、個人に働きかけるケースワークは、クライアントの内面を探求する精神分析学に偏重していた一面があり、深刻な貧困問題の解決に十分に取り組んでいないと非難された。このような背景から、これらの社会問題に対し、「一般社会に問題の所在と解決を呼びかける活動（『権利啓発』アドボカシー）や、そのための法律の立案や制定のための活動」（杉野 2011：92）などが展開され、社会変革のための実践も広がった。このように、1970年代前後は不安定な社会経済情勢と国民の政治意識の影響を受け、福祉サービス機関およびサービス提供者は社会からその役割や存在意義が問われた時代であったといえる。アカウントビリティは、こうした時代背景の中に登場し、その必要性が認識されるようになったのである。

## 2.2 福祉サービスにおけるアカウントビリティ

福祉サービスにおけるアカウントビリティの萌芽は、1970年代に入り、Social Work誌で活発に繰り広げられたアカウントビリティを主題とした一連の議論にその一端をみることができる。ここに掲載された9つの記事を取り上げ、論点を整理する。

### 2.2.1 アカウントビリティの登場

アカウントビリティに関する本格的な議論が登場したのは、チーフエディター、Briar (1973) によって執筆された“The Age of Accountability”と題する巻頭辞 (editorial) にさかのぼる。前年の大統領選挙直前に、ニクソン大統領の内政担当補佐官Ehrlichmanがウォール・ストリート・ジャーナル紙に、ソーシャルワーカーを「財政の血を吸う寄生虫」にたとえて、その活動を痛烈に批判したことを取り上げ、現政権で福祉サービスが苦しい局面に立たされることを示唆し、さらに、ソーシャルワーク実践の有効性を疑問視する批判者らの声に強い危機感を示した。

Briarは、これまでに福祉サービスを提供してきたボランティア機関は、「ソーシャルワーカーがニーズを効果的に満たし問題を解決することができる」と考え、資金を提供してきた人々の〈信頼 (faith)〉によって成り立ってきた」と振り返り、「我々は今、我々の活動を支援する価値があるということ、もう一度証明しなければならない」と述べ、これを「アカウントビリティの時代」と呼んだのである。Briarは、アカウントビリティを果たすことについて「ソーシャルワーカーが何を達成しようとし、どの程度効果的なのか、またそれはコストを正当化するものなのか」という問いは、科学に基づいた専門職なら誰でも自問するものだ」とした上で、これらの要請に応えるために今なすべきこととして、「ゴールを定義し、評価を行うという二つの仕事に従事すること」をあげている。さらに「福祉サービス機関、ソーシャルワーク教育校、職能団体は、現在のリソースの少なくとも20%を、有効性を改善し実証するタスクに再分配する必要がある」とし、アカウントビリティを確保するための手段として評価に関する取り組みを、それぞれの業務に一定の割合で組み入れることを提起した。

このようにアカウントビリティが登場した背景には、当時公的資金を投入して急増した福祉プログラムに対して国民の厳しい視線が注がれ、批判の矛先が向けられた政府から提供サービスの成果を示す必要にせまられる状況があった。こうして、当時の財政的、政治的背景に強く影響を受ける形で議論が始まった。

また、連邦政府では、各省庁の政策に費用便益分析が実施され、科学的な検証を志向するなか、福祉サービスにおいてもアカウントビリティを確保するために、科学的評価手法をもちいて提供サービスの結果を問おうとした。このような有効性を実証するための追求は、〈信頼 (faith)〉に基づく実践から、今日でいう〈エビデンス (evidence)〉に基づく実践 (evidence-based practice) を取り入れる一つの契機となったと考えられる。

一方、Briarはこのような取り組みを「批判者たちに答えるためではなく、我々を支持してくれる人たちや、我々に支援を求める人たちに対する義務からなされるべきなのだ」と述べ、問責者への対応のみならず、福祉サービスの提供をめぐる誰に対してアカウントブルであるべきか、一考をうながしたといえる。

### 2.2.2 アカウントビリティをめぐる議論

ここでは、先のBriar (1973) に続くそれぞれの記事の論点を概観する。まずBriar (1974) が翌年再び巻頭辞に“Accountability Revisited”と題した記事を掲載した。一年の間に、ソーシャルワーク専門職がアカウントビリティの要請に真剣に向き合い、この主題が専門家会議に浸透し、専門誌や実践家の間で議論されてきたことを評価した。また同年のウォーターゲート事件で批判的な政府関係者の一部が失脚したことにふれるも、プログラムのアイデアだけで資金が得られたのは過去の話だと、財政的、政治的制約の中でリーダーシップをとるために、引き続きアカウントビリティを忠実に果たすための改革を呼びかけた。

同巻に掲載されたNewman and Turem (1974) による“The Crisis of Accountability”と題した論文は議論を呼んだ。彼らは、「福祉サービスの危機はアカウントビリティの不十分なシステムによる信頼性の危機だ」と述べ、福祉プログラムが結果ではなくプロセスを重視してきたことを問題視した。また公的資金に依存する活動は政治的に選択されるとした。したがって社会的コストを効果的かつ最小限に抑え、さらには社会に良い影響を与えているというパブリックに対する結果を実証することが求められると述べ、人を助けるものは何でも価値があるわけではないと批判した。

一方、Tropp (1974) は、Briar (1973) がアカウントビリティに応える手段として有効性の証明をあげたのに対し、アカウントビリティに応えることは、有効性の証明の問題と切り離すべきだと主張した。Troppは福祉サービスの有効性の評価には多くの変数が影響するため、不可能な任務を有効性の評価にもちいることへの懸念を示した。そのためアカウントビリティの範囲は、利用者の期待に基づくあらかじめ合意された実現可能なパフォーマンスであり、有効性の保証、すなわち利用者の期待を満たすことまでは保証しないと論じた。

Depp (1974) はNewman and Turemの論文に対するレター (letter) で、パブリックアカウントビリティを強化し、サービスゴールと達成の測定基準を明確に定義すべき点に賛同するものの、市場原理を重んじ、価格メカニズムがなければ非効率性、非有効性を生じさせるという論調に社会サービスに実証できない経済的合理性を求めていると批判し、社会全体の利益について議論する必要性を指摘した。

同じくBrickner (1974) もレター (letter) でNewman and Turemの指摘する結果志向は専門職にとって長期的に利益をもたらすと述べた。また、「アカウントビリティの危機」に対しては、ソーシャルワーカーが組織目標を達成するためにサービスプログラムのマネジメントを行うことの重要性を指摘した。

Rosenber and Brody (1974) は、福祉サービスの結果を重視し、マネジメントサイエンスの概念をもちいたアカウントビリティの向上について論じた。近年の新たなサービス提供の方向である、消費者の要求に基づくサービスや、ゴール志向のサービスを取り入れ、クライアントの利益になる意思決定に関与してアカウントビリティを果たすためには、評価やマネジメントの概念を活用すべきと論じた。

Henderson and Shore (1974) は、Newman and Turemが、ソーシャルワーカーが正当に責任を負うことができる実践領域の範囲を理解していないと指摘した。さらには、ソーシャルワーカーはクライアントのニーズに応えるために行動することを最優先課題とすべきだが、Newman and Turemは「誰に」アカウントビリティを負うべきかを示す努力をしていないと厳しく批判した。そして「福祉サービスに関する意思決定が行われる状況には大きな価値がある」として、社会問題の定義や、財政と人的資源に関する意思決定がどのように行われるべきかを重視した。

最後にGlisson (1975)<sup>2)</sup> は、「アカウントビリティの危機」への対応として、組織体に注目した。有効性に関する継続的フィードバックシステムと組織の柔軟性とのバランスをとることが重要だと述べた。また参加型評価をおこなうオープンシステムは意思決定の場となり、継続的評価は学習プロセスとなると指摘し、このような組織は過度な効率性の管理に対して個々のワーカーとクライアントの自律性を保つことができると主張した。

以上のようにBriar (1973) の発言を受け、続く全ての論者が福祉サービスにおけるアカウントビリティの必要性を認識し、その推進を強く支持した。また、アカウントビリティを確保する手段として、評価の実施が不可

欠であるとの考えは一致していたが、いかにアカウントビリティを果たすかという点については様々な指摘があった。そこで次に、これまでの議論をアカウントビリティの構成要素に注目して整理する。

### 2.2.3 アカウントビリティの構成要素

Bovens (2007) / 山本 (2013) の枠組みを参考に、アカウントビリティの4つの要素、「誰が」、「誰に」、「何について」、「なぜ」に、方法・手段の要素、「どのように」を加えた5つの要素から、上の一連のアカウントビリティの議論を整理し、表1に示す。これらの要素をもちいて整理することにより、二者の関係、問責者の要求と答責者の目的と方法・手段が明確にされ、各要素の傾向とともにアカウントビリティの実行可能性を探ることができると考えられる。

はじめに、「誰が」をめぐる議論では、これまで福祉サービス機関およびサービス提供者が提供サービスの実証性に十分な関心を向けてこなかったことを問題とした。特に、Briar (1974) が「ソーシャルワーカーは自分たちが何をどこでするかを決める権力を持っている」と指摘したように、サービス提供のあり方が保護主義的、権力的であったことへの反省を迫るものであった。そこで、全ての福祉サービス機関には、アカウントビリティを確保するためのプログラムを管理する体制整備が不可欠であること、また管理者に限らず、全てのサービス提供者がアカウントビリティ意識を持ち、所属機関のアカウントビリティに取り組む必要性がとみに強調された。

では、福祉サービス機関、およびサービス提供者は「誰に」責任を負うのか。まず、公的資金により運営される福祉サービス機関は、国民や国民を代表する政府関係者からアカウントビリティを要請される関係にあった。さらに、福祉サービスが社会問題をあつかい、地域社会に対して影響を与えることから、パブリックに対するアカウントビリティの必要性が議論され、これは福祉専門職に欠けていた視点だと批判された。議論をたどると、パブリックに含まれる多様なステークホルダーの存在が浮かび上がった。たとえば、納税者と福祉サービスを支持する人々といった対立関係もあり、ステークホルダーの範囲が広いことから、それぞれの主体をさらに明確にする必要があると考えられた。また当初、声をあげた問責者への対応が議論の焦点となっていたが、福祉サービスにとって、サービス受益者であるクライアントを最重視すべきとの主張も見られた。

次に、「何について」をめぐる議論では、結果に焦点を当て、科学的評価手法をもちいて効率性や有効性を検証する必要性が論じられた。福祉専門職が、過去にサービスにより社会問題を解決するといった実現できること以上の約束をしてきた反省をふまえ、福祉サービスに関して何が実証可能であるかについて議論された。これについては、論者がそれぞれ別の問責者を想定して異なる主張が展開され、有効性や効率性、さらにゴール、アウトカムなどがあげられた。

さらに、「なぜ」アカウントビリティを果たすのか。これは問責者との関係性や問責者がどのような権利を有しているかによりその目的は様々であった。政府との関係は公的資金の委託-受託という垂直的な関係にあり、効果的予算の用途を報告し、新たなプログラムの決定や存続のための資金提供を得ることなどを目的としていた。またクライアントとの関係においては、サービス提供者-受益者間で契約し、約束されたサービスを提供することなどが目的とされた。一方、パブリックに対する関係は複雑で、例えば納税者として税金の効率的使用に関心があるグループと、ある社会問題の解決に関心を寄せる支援者グループでは、アカウントビリティを果たす目的が異なる。問責者との利害の関係や、どのような権利を有しているのか、問責者の立場を理解することが重要であった。またこれらの目的を明確にすることで、問責者の求めに応える説明を用意することができる。

また、「どのように」アカウントビリティに応えることができるのか、その手続きや評価活動についても議論された。ここでは、福祉サービスの結果を問うには、事前に何を明らかにするかを定めなければならないとして、福祉プログラムのゴールとゴール達成に必要な目標を明確に定めることが重視された。また、Rosenberg and Brody (1974) は将来のプログラムを決定する際にワーカーとクライアントに発言する機会を与えることを提案し、Glisson (1975) はクライアントからのフィードバックメカニズムを導入することなどを提案した。このように、評価を通じた双方向的な関係の構築を目指す議論があった。さらに、意図した成果を検証するために計画的なサービス提供を行う必要性が認識され、マネジメントに精通する人材が求められた。

福祉サービスを取りまくステークホルダーの範囲は広く、その関係は複雑性を増している。「誰に」という問

表1 アカウントビリティの構成要素から整理した9つの記事

論者	誰が	誰に	何について	なぜ	どのように
Briar (1973), Editorial	SW/SA/ ソーシャル ワーク教育校 /職能団体	支持者(資金提 供者)/ 政府関係者/ 批判者/支援を 求める人々	SWが達成しよう とするもの/それ らの有効性とコス トの正当性	SWの実践は、支援 価値があることを証 明する	・ゴールの定義と評価という二つのタスクに 従事する。 ・それぞれの業務の20%を有効性を改善し実 証するタスクに再分配する。
Briar (1974), Editorial	SA/SWP		福祉プログラムの 経済性、効率性、 有効性	福祉プログラムの資 金獲得/財政的、政 治的制約の中でリー ダーシップをとる	・厳格な方法でプログラムを評価する方法を 模索する。
Newman and Turem (1974)	SWP	パブリック (政権/連邦議 会/その他重要 な人々)	社会問題削減にお けるプログラムの 有効性(クライエ ントの利益)と効 率性(費用対効果)	福祉サービスの政治 的決定プロセスに活 用される/福祉サー ビスに対する信頼を 得る	・財務報告システムと管理情報システムを備 えた運営を行う。 ・客観的に測定可能なゴールを厳密に定義 し、目標を定める。 ・客観的に測定できるアウトプットを示す。
Tropp (1974)	①SWP ②実践家 ③実践家	①パブリック ②サービス利用 者 ③所属機関	専門職の最善の知 識と技能の範囲で 提供できる、利用 者の合理的な期待 に基づく有効的パ フォーマンス	①税金の有効的な活 用および、SWと福 祉サービスの有効性 を示す/約束された サービスの提供を遵 守する	・SWPがアカウントビリティをもって行動 していることを示す。 ・利用者の期待に基づく、実現可能な実践家 の効果的パフォーマンスを特定する。 ・約束された提供サービスに合意する。有効 性は契約された業務のみに関連させる。
Depp (1974), Letters	政府資金や財 政政策に影響 を受ける個人 と組織/SW	パブリック	公益	公的資金をもちいて 社会全体の利益にな る活動をしているこ とを示す	・福祉サービスの明確なゴールの定義とゴール 達成度の測定。 ・SWはゴール、達成度、社会への影響(公益) を知る。
Brickner (1974), Letters	SWP/SA/ /SW		SWの(特定の目 標に向けた)生産 性	ニーズに応じた適切 なサービス提供につ いて検討する	・SWはオペレーションズ・リサーチおよび マネジメントの概念に精通する。 ・SWは自らの生産性にアカウントビリティ を負う必要性を認識する。
Rosenberg and Brody (1974)	SA	クライアント/ パブリック(納 税者)/専門職 間/ 意思決定者/ 一般大衆	結果/アウトカム (目標とゴールの 達成)	サービスの改善/ サービスの有効性を 高める/クライエ ントの利益となる意思 決定をする	・福祉プログラムの設計に以下を組み込む: (1)長期ゴールの明示と定義、(2)実施す べき目標の特定、(3)アウトカム評価を可 能にするフィードバックメカニズムの開 発。 ・クライアントおよびサービス提供者の フィードバックを反映する。 ・サービスマネジメントを新たな専門職の役 割とみなす。
Henderson and Shore (1974), Points and Viewpoints	SW	クライアント	提供サービスの ゴールと目標	クライアントのニー ズに応える	・ソーシャルワークの目標を明示し、サービ スのパラメーターを明確にする。 ・適切なアウトカム尺度を定義する、または そのためのメカニズムを提案する努力をす る。
Glisson (1975), Points and Viewpoints	組織	政府/ パブリック	プログラムの有効 性(達成)	プログラムが何を取 り入れ、各SWが何 に貢献しているかを 明らかにする	・福祉サービスプログラムにオープンシステ ムモデルを適用する。 ・さらに、継続的な参加型評価と意思決定の サブシステムを組み込み、SWとクライエ ントに発言を与える。 ・インプットとアウトプットの循環プロセ スのバランスをとる組織内で、有効性を再定 義していく。

※SA : Social Agencies ; SM : Service Managers ; SW : Social Workers ; SWP : Social Work Professions.

責者の特定からはじめ、これらのアカウントビリティを構成する要素を検討することで、アカウントビリティを果たすための実行可能な取り組みをより明確にすることができると考えられる。

### 3 アカウントビリティマネジメント

1970年代に関心を集めたアカウントビリティは、1980年代に入り、運営管理分野におけるマネジメントの問題として論じられるようになってきた。とりわけ、運営管理の専門誌、*Administration in Social Work*<sup>3)</sup>では、長年にわたりアカウントビリティをテーマとしてあつかい、マネジメントのバイオニアであるPatti (2009) や Rapp & Poertner (1992) らがプログラムデザインとその可視化に貢献してきた (Martin & Kettner 1997)。

公的資金を投入し運営される多くの福祉サービス機関は、つねにアカウントビリティが要請され、実行可能なアカウントビリティメカニズムを備えた提供サービスのプログラムデザインに力を注ぐようになった。そしてその評価には、プログラムを分析単位とし、サービスの成果や効率を定期的に測定する業績測定 (Performance Measurement) がもちいられるようになってきた (Hatry 1999=2004:3)。

なかでもRapp & Poertnerらは、アウトカムの測定にクライアントの成果 (client outcomes) をもちいる機関が少ないことを指摘し、クライアントの成果 (client outcomes) をプログラムの業績 (Performance) の中心にすえ、福祉サービスのアカウントビリティに取り組むことを提唱した (Rapp & Poertner 1988)。このようにクライアント中心アプローチ (client-centered approach) をもちいたプログラムを開発し、アカウントビリティを果たすひとつの流れを生んだ。

また、福祉サービス機関がアカウントビリティを確保するためには、ステークホルダーの関与を高めるマネジメントの実践が重視されるようになってきた。福祉サービスの有効性の評価の指標として、クライアントのアウトカムのほか、資金獲得力、サービス提供者とクライアントの満足度、コミュニティとの交流などがもちいられているが、なかでも、ステークホルダー管理とその有効性に関して最もよく議論されている (Jaskyte 2013)。

このステークホルダーの参加と支持を得るためには、ステークホルダーを厳密に特定することが必要である。これにより、各ステークホルダーの福祉プログラムに関する知識や期待、優先事項を理解することができる。さらに、ステークホルダーの分析は、サービスに対する関心と影響の度合いが異なるステークホルダーのニーズに優先順位をつけて対応する判断に活用されている (Rabinowitz n.d.)。

そして、各々のステークホルダーに対するアカウントビリティの取り組みは、評価への参加を通して行われるようになってきた。ステークホルダーは、評価に参加することでプログラムを理解する機会をもち、さらには発言権を得て、積極的な協力者としてプログラムの変更や修正に関与し、成長を助ける役割を担うことが期待されている (Gavor et al. 2013)。このように、問責者との関係は、一方向的な関係ではなく双方向的なパートナーシップを目指した関係に変化してきているといえる。

### 4 おわりに

1970年代のアメリカの社会福祉分野において、アカウントビリティは最も重大な関心事としてその必要性が議論され、福祉サービス機関およびサービス提供者はアカウントビリティの担い手としての役割を果たすことが求められるようになった。

この萌芽期のアカウントビリティの議論では、公的資金により運営される福祉サービス機関は、パブリックを代表する政府関係者からアカウントビリティを要請され、その対応が焦点となった。一方、Henderson & Shore (1974) が指摘した、福祉サービスに関する意思決定の場に目を向けると、提供サービスから最も影響を受けるクライアントは、意思決定への参加の機会が少なく、アカウントビリティの議論から置き去りにされがちな存在であった。萌芽期におけるアカウントビリティの一つの論点として、福祉サービスのあり方についての意思決定に誰が関与するのか、またそのような場に参加する機会が限られる人々に対していかにアカウントビリティを果たしていくのかが問われたといえる。このようなアカウントビリティの議論は、クライアントを中心とした多様なステークホルダーとの対話をひらき、ステークホルダーが福祉サービスの構築や改善の過程へ継続的に参加す

る展開もみせた。

また、アカウントビリティを確保するための手段として、科学的評価のあり方が問われてきたが、アカウントビリティを5つの要素から整理してみると、問責者それぞれの立場により福祉サービスに対する期待やニーズは異なり、一つの手段をもって全ての問責者の要請に応えることは困難であった。アカウントビリティが成立するためには、まずは問責者の特定とその期待やニーズを把握する努力が不可欠である。そして福祉サービス機関はアカウントビリティを各要素から整理・理解することによって、それぞれの目的にかなう評価手法を選択しうると考えられる。

萌芽期におけるアカウントビリティの議論の焦点は、科学的評価の追求や問責者への対応にあったが、80年代以降には、アカウントビリティを確保するために、プログラムデザインやステークホルダー分析などに取り組む福祉サービス機関のマネジメントに焦点を移した。このように、福祉サービスにおけるアカウントビリティは、受動的な取り組みから、より能動的・自発的な取り組みへと向かう流れがあった。今後、さらに80年代以降の福祉サービス機関の運営管理におけるアカウントビリティの展開を追っていきたい。

### 【註】

- 1) 古川 (2001) によれば、「運営の原則」とは社会福祉運営の手続き的側面に関わる指針、すなわち、社会福祉運営の過程において充足されるべき一連の価値あるいは考え方であり、具体的には①有効性、②接近性、③選択性、④透明性、そして⑤説明責任性から構成される。なお、「説明責任」は本文においてアカウントビリティに表記を統一する。
- 2) Glissonの論文は、TuremおよびGruberの論文を参考に、組織論的観点からアカウントビリティを論じている。次の2つの論文を参照されたい。Turem, J., 1974, "The Call for a Management Stance" *Social Work*, 19(5): 615-623., Gruber, M., 1974, "Total Administration" *Social Work*, 19(5): 615-623.
- 3) 2014年より、*Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*に誌名変更されている。

### 【参考文献】

- Briar, S., 1973, "The Age of Accountability, Editorial" *Social Work*, 18(1): 2 & 114.
- Briar, S., 1974, "Accountability Revisited, Editorial" *Social Work*, 19(1): 2 & 128.
- Bovens, M., 2007, "Analysing and Assessing Accountability: A conceptual Framework Accountability" *European Law Journal*, 13(14): 447-468.
- Brickner, A., 1974, "Crisis of Accountability, Letters" *Social Work*, 19(3): 381.
- Depp, D. A., 1974, "Crisis of Accountability, Letters" *Social Work*, 19(3): 262 & 381.
- Fischer, J., 1973, "Is Casework Effective?" *Social Work*, 18(1): 5-20.
- Gabor, P., R. M., Grinnell, and Y. A., Unrau, 2013, "Program Evaluation" *The Encyclopedia of Social Work*, 1-16. (Retrieved August 7, 2020, <https://oxfordre.com/socialwork/view/10.1093/acrefore/9780199975839.001.0001>).
- Glisson, C. A., 1975, "The Accountability Controversy, Points and Viewpoints" *Social Work*, 20(5): 417-419.
- Hatry, P. H., 1999, *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press. (上野宏, 上野真城子訳, 2004『政策評価入門——結果重視の業績測定』東洋経済新報社.)
- 古川孝順, 2001, 『社会福祉の運営——組織と過程』有斐閣.
- Henderson, R. and B. K. Shore., 1974, "Accountability for What and To Whom," *Social Work*, 19(4): 387-388 & 507.
- Jaskyte, K., 2013, "Management: Practice Interventions" *The Encyclopedia of Social Work*, 1-10. (Retrieved August 7, 2020, <https://oxfordre.com/socialwork/view/10.1093/acrefore/9780199975839.001.0001>).
- Martin, L. L. and P. M. Kettner., 1997, "Performance Measurement: The New Accountability," *Administration in Social Work*, 21(1): 17-29.
- 根岸毅宏, 2006, 『アメリカの福祉改革』日本経済評論社.
- Newman, E. and J. Turem., 1974, "The Crisis of Accountability," *Social Work*, 19(1): 5-16.
- Nurius, S., P. and S. Kemp, 2014, "Transdisciplinary and Translational Research" *The Encyclopedia of Social Work*, 1-19. (Retrieved August 7, 2020, <https://oxfordre.com/socialwork/view/10.1093/acrefore/9780199975839.001.0001>).
- Patti, J. R., 2009, *The Handbook of Human Services Management*, California: Sage Publications.
- Rabinowitz, P., n.d., "Chapter7, Section8. Identifying and Analyzing Stakeholders and Their Interests." Community Tool Box, KS: The

- Center for Community Health and Development at the University of Kansas. (Retrieved August 7, 2020, [https:// ctb.ku.edu/en/table-of-contents/participation/encouraging-involvement/identify-stakeholders/main](https://ctb.ku.edu/en/table-of-contents/participation/encouraging-involvement/identify-stakeholders/main)).
- Rapp, A. C. and J. Poertner., 1988, "Moving Clients Center Stage Through the Use of Client Outcomes" *Administration in Social Work*, 11(3-4): 23-38.
- Rapp, A. C. and J. Poertner., 1992, *Social Administration: The Client-Centered Approach*, New York: Longman.
- Rosenberg, M. L. and R. Brody., 1974, "The Threat or Challenge of Accountability," *Social Work*, 19(3): 344-350.
- Rossi, P. H., M. W. Lipsey and H. E. Freeman, [1979] 2004, *Evaluation: A Systematic Approach*, 7 th ed., Sage Publications. (大島巖, 平岡公一, 森俊夫, 元永拓郎監訳, 2005 『プログラム評価の理論と方法——システムティックな対人サービス, 政策評価の実践ガイド』日本評論社.)
- 杉野昭博, 2011, 「第4章 ソーシャルワーク理論の展開」平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人『社会福祉学』有斐閣, 80-100.
- Tropp, E., 1974, "Expectation, Performance, and Accountability," *Social Work*, 19(2): 139-148.
- 山本清, 2013, 『アカウンタビリティを考える——どうして「説明責任」になったのか』NTT出版.
- 山谷清志, 2006, 『政策評価の実践とその課題——アカウンタビリティのジレンマ』萌書房.

