

# アカウンタビリティに関する文献的考察

## －アカウンタビリティの観点を踏まえた保健師活動の方法論構築に向けて－

川合尚子<sup>1)</sup>・菅原京子<sup>2)</sup>・湯澤布矢子<sup>3)</sup>

### Analyses of the Literature on Accountability in the Fields of Public Administration and Regional Public Health

－ A Basic Study Aimed at Establishing the Methodology for Practices of  
Public Health Nursing on the Basis of the Perspective of Accountability －

Naoko KAWAI<sup>1)</sup>, Kyoko SUGAWARA<sup>2)</sup>, Fujiko YUZAWA<sup>3)</sup>

**Abstract :** We have analyzed the literature in the fields of public administration and regional public health in order to clarify the points at issue regarding accountability, as part of a basic study aimed at establishing the methodology for practices of public health nursing on the basis of the perspective of accountability. As a result, we have confirmed that accountability is in fact the “social responsibility” for appointed professionals to explain how they have managed and correctly dealt with what they have been entrusted to do. Moreover, we have also found out that the issues of accountability on the part of the administration for public health nurses and their practices of public health nursing are closely related to the accountability issues raised in the domain of public administration. In other words, we have made it clear that it is necessary for the administration to fulfill accountability for the residents by taking “community participation” into consideration following the principle of “decentralization” and promoting the “information disclosure” on the basis of “policy evaluation”. In these circumstances, our study suggests that public health nurses are expected to use various opportunities to work as a professional for and with the residents, and to perform accountability for the residents with their own professional characteristics in mind.

**Key words :** accountability, practices of public health nursing, analyses of literature

### 緒 言

近年、従来の中央集権型行政組織が抜本的に見直され、地方分権が推進されている<sup>1)-2)</sup>。これを受けて、地方自治体は地域の特性・実態に応じた独

自の政策を開発し実施するとともに、その決定の過程及び理由を住民に説明すること、いわゆる「アカウンタビリティ (accountability)」や「情報公開」が求められてきている<sup>3)-4)</sup>。また、地方自治体に行財政改革が要請されていること等を背景に、行政

1) 山形市健康課  
〒990-8540 山形市旅籠町 2-3-25  
Section of Health Service, Yamagata City Office  
2-3-25 Hatago-machi, Yamagata-shi, Yamagata  
〒990-8540, Japan

2) 山形県立保健医療大学保健医療学部看護学科  
〒990-2212 山形市上柳 260  
Department of Nursing, Yamagata Prefectural University

of Health Sciences  
260 Kamiyanagi, Yamagata 〒990-2212, Japan

3) 元 山形県立保健医療大学保健医療学部看護学科  
〒990-2212 山形市上柳 260  
formerly Department of Nursing, Yamagata Prefectural  
University of Health Sciences  
260 Kamiyanagi, Yamagata 〒990-2212, Japan

経営・行政評価の考え方が導入されるようになってきた<sup>4)-8)</sup>。行政経営においても「行政の政策を評価し、その結果を住民に公表する」という観点からアカウンタビリティは重視されてきている<sup>3)-4)</sup>。

保健分野においても、2000年にスタートした第3次国民健康づくり対策「健康日本21」では、国の政策を基に地方や地域の健康課題に応じた健康づくり計画（以下、健康日本21地方計画）の策定を推進しており、その法的根拠として2003年に「健康増進法」が施行された。この行政の一施策である「健康日本21地方計画」も地方分権の流れを汲んでおり<sup>9)-10)</sup>、数値目標による評価が求められている<sup>10)-12)</sup>ことなどからアカウンタビリティの視点が重要であると考えられている。

このような状況から、行政において住民と関わりを持ち保健サービスを行う保健師にとって、アカウンタビリティを認識することは重要である。しかし、菅原<sup>13)</sup>らが行った保健師に対する調査〔2008〕では、今までにアカウンタビリティという言葉を知ったことがある者と「ない」「わからない」とした者が同数であったと報告されている。菅原らの調査は対象者数が少なく一般化には限界を有するが、筆者らの実践現場の状況からも、アカウンタビリティという言葉を知ったことがあっても、その内容については保健師に十分に浸透していない印象を受ける。

そこで、本稿では、アカウンタビリティの観点を踏まえた保健師活動の方法論構築の基礎的研究として、行政学分野および地域保健分野の文献検討からアカウンタビリティに関する論点整理を行った。

### アカウンタビリティの意味と語源

アカウンタビリティは、日本語では一般的に「説明責任」と訳されて用いられることが多いが、accountabilityを英和辞典<sup>14)</sup>で引くと「説明義務、実施義務、責任、説明可能性、会計責任」など広い意味があることがわかる。約300万件の多分野にわたる論文等を収録しているCiNii(国立情報学研究所論文情報ナビゲータ：NII Scholarly and Academic Information Navigator)で「アカウンタビリティ」あるいは「説明責任」をキーワードとして第二次世界大戦以降の論文等を検索すると、最も古い論文は1953年の『産業経理』の『アカウ

ント』『アカウンタビリティ』『アカウンティング』『コントロール』<sup>15)</sup>であった。以後、CiNiiで検索できる「アカウンタビリティ」あるいは「説明責任」のテーマは行政に関するもの以外に、企業、教育、環境、医療等、様々な分野の1586件(2009年3月3日現在)に及んでいる。

松本<sup>16)</sup>は、アカウンタビリティという言葉が用いられる対象は、その行為を付託し受託する関係においてはすべての領域にわたる、と論じている。しかしながら、同時に「現在までのところ、このアカウンタビリティの言葉の定義を明確にした者はいない」とモンクス・ミノアの著書〔コーポレート・ガバナンス(1995)〕の記述を紹介している。同様に、森田<sup>17)</sup>も、アカウンタビリティの意味内容は必ずしも明確でなく、訳語として当てられている「説明責任」「法的責任」「会計責任」「応答責任」等の多様な言葉は、いずれも類似した意味内容を有しているが、反面どの語も原語のニュアンスを正確に表してはいない、と著している。そして、「説明責任」の訳についても、「…『何』を説明する責任なのか、また単に説明すればよいのか、という点については、この訳語からは充分にくみ取ることができないように思われる」と指摘している。

他方、インターネット上では、アカウンタビリティについて、「accounting(会計)」と「responsibility(責任)」の合成語である、とするものを散見する。しかし、江藤はそれを否定している。江藤<sup>18)</sup>は、accountabilityの意味的に「責任」という要素が入るため、「accountability」はaccounting(説明)とresponsibility(責任)の合成語という誤謬が生まれるのかもしれない、としている。そして語源的・語義的視点から次のように解説する。「…accountabilityはaccountに『適性』の意味を持つ接尾語-ableがつき、さらに抽象名詞語尾の-tyがついた語であり、直訳すれば『accountする適性を有すること』である。さらに、accountableは『一般社会の人々(民主主義という制度の下では、責任ある者はその人々から一時的に権力を委任されているという考えに基づく)』に対する説明責任であり、responsibleは『組織の上役』に対する返答責任である」という観点から、「accountableは公的な説明責任、responsibleが上に対する反応能力、という差異を認識することができよう」と論じて

いる。つまり、アカウンタビリティは対外的（社会的）な責任、レスポンシビリティは組織内での責任という違いがあるとしているのである。

國部<sup>19)</sup>も、「アカウンタビリティを考える際に最も重要なポイントは、誰が誰に対してアカウンタビリティを負っているのか、そしてその根拠は何かという点にある」とし、「アカウンタビリティの義務を負う（あるいは負うと思われる）もの（エージェント＝受託者）と、アカウンタビリティを要求する権利を有する（あるいは有すると思われる）もの（プリンシパル＝委託者）の相互作用によって、社会的に構築されるものである」とアカウンタビリティは対社会的なものであることを論じている。そして「アカウンタビリティのもっとも典型的な形は、説明責任が法的義務として規定されている場合」で、「株式会社機構において取締役が株主に対して負う説明責任」や「政府や自治体も納税者から税金という形で資源の委託を受けており、これに対する説明責任が存在する」としている。

以上のことからアカウンタビリティは、「受託者が、委託されている内容に関して、いかにして管理し、正しく処理したか等について、説明する社会的責任」であり、それは企業・行政・環境・教育等様々な分野に及ぶもの、と解される。

## 行政学分野のアカウンタビリティの論点

CiNii で「アカウンタビリティ」あるいは「説明責任」をキーワードとして検索された 1586 件の文献を、さらに「行政」「政策」で絞り込んでも、アカウンタビリティの論点は、教育改革、都市公園など多岐にわたる。そこで、1586 件の文献から「情報公開」「政策評価」「行政評価・経営」「住民参加」等に関わると考えられる文献を絞り込んで選択し、内容を検討した。なお、検索数は情報公開 125 件、政策評価 35 件、行政経営・評価 8 件、住民参加 14 件であった。

### 1) 情報公開とアカウンタビリティ

#### ① 国民・住民に説明する責務である情報公開法とアカウンタビリティ

上記の検討の結果、「情報公開」と関連する文献は、1997～1999 年に出されているものが多いことが看取できたが、その時期は、「行政機関等

の保有する情報の公開に関する法律（以下、情報公開法）が成立した 1999 年の前後にあたる。情報公開法では、第 1 条の目的規定において「…政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」と規定している。行政機関は、情報の公開を図ることによりアカウンタビリティに当たると考えられる「国民に説明する責務」を負うことが明文化されたといえる。この「国民に説明する責務」に関して、平井<sup>20)</sup>〔1998〕は、1996 年 12 月に行政改革委員会が内閣総理大臣に提出した「情報公開法制の確立に関する意見」に附属する「情報公開法要綱案の考え方」の中で、「『政府の諸活動を国民に説明する責務』をアカウンタビリティの訳語として使われることの多い『説明責任』であるとしているし、部会の議論の中でも、目的規定のこの部分はアカウンタビリティを念頭において議論された模様である」と紹介している。

宇賀<sup>21)</sup>〔1997〕は、情報公開法の制定を前にして、それに絡む地方公共団体の種々の課題等を整理している。その中で、アカウンタビリティを「住民の信託を受けて行政が行われているのであるから、信託者である住民に対して、行政がいかに行われているか説明する責務」と定義づけ、住民へのアカウンタビリティの責務を果たすためには、住民からの開示請求時のみならず行政側からの積極的な情報提供、情報公開制度の整備、(外部)監査機能の充実が重要であると論じている。さらに、情報公開への積極的取り組みのみならず、地方分権推進法（1995 年 5 月成立：時限法）第 7 条第 1 項の「地方公共団体は、…行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずる…」の規定により、開かれた政府に向けた努力を要請されている、と述べている。（注：「地方分権推進法」は、現在「地方分権改革推進法」（2006 年 12 月成立：時限法）に改められた。それにより第 7 条第 1 項も「地方公共団体は、…行政の公正の確保及び透明性の向上並びに住民参加の充実のための措置…」に改正された。下線部筆者）。そして、「住民参加を充実させるには、その前提として、情報公開を進

めることが重要」と述べ、アカウントビリティを「情報公開」だけでなく、「地方分権」「住民参加」の観点からも論じている。そして磯部の文献を参考にし、「地方分権を行ったことによって、住民の行政情報へのアクセスが改善され、住民による行政の監視も、住民の行政への参加も充実したといえることによって、真に地方分権が住民の福祉を向上させたといえるのである」と、地方分権によって情報公開や住民参加を促進させることが重要であることを論じている。

## ② 広義の情報公開とアカウントビリティ

ここで、注意すべき点は「情報公開」と「情報公開制度」を混同しないことである。宇賀は、その違いについて明言していないものの、「アカウントビリティという観点からすれば、住民からの開示請求を受けて開示するにとどまらず、行政側のイニシアティブで情報提供を行ったり、条例等で情報公開を義務づけたりすることも可能な限り行っていく必要がある」と述べている。すなわち、「住民からの請求を受けて開示する」のは「情報公開制度に基づく情報公開」でそれは狭い意味での「情報公開」と考えられる。そして、「行政側のイニシアティブで情報提供を行ったり、条例等で情報公開を義務づけたりする」のは広義での「情報公開」ということであり、アカウントビリティを果たすには、広い意味での「情報公開」をすることが重要であると捉えることができる。

また、藤原<sup>22)</sup>〔1999〕も宇賀と同様、情報公開法に絡むアカウントビリティの観点を論じており、地方分権推進法についても触れている。情報公開法の狙いは「国民・住民の信託を受けて活動を行う政府が、その諸活動の状況を国民・住民に対して説明する責務（アカウントビリティ）を果たすことにあるということができるとし、情報公開制度の主眼はアカウントビリティを果たすことである」と解く。そして、「情報公開法の本質である『説明責務』という発想は、『由らしむべき、知らしむべからず』という思考との決別を告げるもの」であり、「今日でも尚、各自治体では、住民との関係の再構築、広報・広聴のあり方、住民参加のあり方等を模索中で

あると思われるが、情報公開法の成立（それに伴う情報公開条例の制定・見直し）は、政治手法を含めて、参加型行政のあり方を今一度考える契機となるのではないかと述べている。

## ③ アカウントビリティの条件としての情報公開

一方、平井<sup>23)</sup>〔1998〕は、情報公開法が制定されてもアカウントビリティが十分果たされるのかと疑問視する。「アカウントビリティが将来立法化されるべき情報公開制度の目的を説明する文脈で語られることが多いことから、アカウントビリティの概念が、政府に関する情報と密接に関係することは間違いない」としながらも、「そもそも、アカウントビリティとは具体的にどのような責任なのか、わが国の統治構造ではどのような責任なのか、そして、それを完遂するために必要な情報とは何か、ということになると、詰めた議論を耳にすることは余りない」と論じる。さらに、情報公開制度により政府の透明性が高まることは間違いないが、アカウントビリティを充足するための情報は、現に保有されている情報だけで十分なのであろうか、との疑問を呈している。そして、「その点についてまで行政機関にアカウントビリティを求めるためには、業績測定により、業績に関する情報が創出されるようなメカニズムやインセンティブを行政機関に埋め込まなくてはならない」と述べている。平井が言う「業績測定」とは、現在一般的に使われる「行政・政策評価」の考え方に通じるものであると推察できる。

古川<sup>24)</sup>〔1999〕も平井と同じような疑問を持ち、情報公開は、アカウントビリティの必要条件ではあっても十分条件ではないとし、「情報公開が制度化されても、政策の意味を理解し判断するには、一定の能力、訓練、経験を要する」と述べている。これは、情報公開制度でいう開示請求による情報公開を求めようとしても、住民側には一定の能力や訓練、経験を必要とし、そう容易く行えるものではない、という意味に捉えられる。そして、アカウントビリティの確保のためには、情報公開だけでなく、「役所の行政スタイルの変化（情報回路の設定と政策形成）、市民の批判的精神と建設的行動、の二つの条件が必要だろう」とする。その上で、「広報広聴」の

必要性を説き、「住民を起点とした情報の回路をいかに循環的にするか」が重要としている。

また、古川は、アカウンタビリティに関して「情報公開」だけの論点だけではなく、「地方分権」「評価制度」についても触れている。地方分権については、「地方分権はアカウンタビリティの発動しやすい基盤を提供する」とし、評価制度に関しては、行政の仕事の評価として「単に計画通り行われているかどうかだけでなく、成果が上がっているのか、わかりやすいかたちで情報を公開する」ことを「アカウンタビリティそのもの」と表現している。

荒川・片山<sup>25)</sup>〔1998〕も、アカウンタビリティは「説明責任＝（法に基づく）情報公開」という論点のみで検討されるべきではなく、「情報公開」はアカウンタビリティの重要な観点であるがその一つに過ぎない、とする。そして、行政がアカウンタビリティを確保していくためには「政策評価」が重要な要素であると論じている。その上で、行政のアカウンタビリティがある状況を「国民から公共サービス供給等の代行を付託されている行政が、政策実施の事前・事後に、その政策の目的・必要性や効果に関して、政策評価を基にした『説明』や『説得』を十分に行い、国民が『納得』した状況で政策が実施され、相互に信頼関係が存在しているような状況」としている。古川が「住民を起点とした情報の回路をいかに循環的にするか」と述べているのと同様、行政が住民に十分説明することのみならず、住民側の受け止め方として「納得」さらに「行政と住民間の信頼関係」をも求めている。

#### ④ 情報公開と説明責任の関係

瀧川<sup>26)</sup>〔2001〕は「公開性としての公共性」と題して、情報公開と説明責任の理論的意義をまとめている。この文献中では「アカウンタビリティ」ではなく、「説明責任」が用いられているが、瀧川は「公共性を徹底的に『公開性』として捉えるべき」であり、「公共性を公開性として捉える理論からすれば、公共的なものだから情報公開するのではなく、情報公開によって初めて公共性が生まれたと考えなければならない」と述べている。そして、広義の公開性・情報公開を「事実＝情報の解釈権者の区別によっ

て三つのレベルに分けることができる」とする。その三つのレベルについては、「第一に情報提供で、情報提供者によって事実が解釈される場合（具体的には、情報提供制度、情報公表義務制度）」「第二は情報公開（狭義）であり、生の事実が開示される場合（具体的には情報公開請求権に基づく情報公開制度）」「第三は、説明責任という説明で、これは問責者によって事実が解釈される場合」であり、「説明責任が果たされたと言えるのは、問責者の解釈枠組みにおいて情報が整序された場合である」と説明している。そして「情報公開と説明責任は通常その関係が曖昧に用いられており、ほぼ同等の内容として考えている論者も多い。しかし、理論的には以上のように区別することができるのであり、このことは重要な含意を持つ」とする。

さらに、インターネットを例として、インターネットは、非対面性・匿名性を特徴とする故に、誰かに問われたならば応答せねばならないという「根源的責任」を曖昧化する、とし、「一方的な情報提供は説明責任の遂行を意味しない」と論じている。そして、「説明責任では、相互コミュニケーションによって相互の解釈枠組みの調整が行われる」とする。このことは、荒川・片山のアカウンタビリティがある状態を「住民側の『納得』さらに『行政と住民間の信頼関係』があること」とする点と共通している。

#### 2) 地方分権とアカウンタビリティ

森田ら<sup>3)</sup>〔1998〕は、地方分権による自治体職員の「アカウンタビリティ」のあり方について著しているが、その中で森田<sup>27)・28)</sup>は、地方分権時代の訪れにより「自治体職員は、地域住民の委託を受けてその自治体の運営を担う立場であることから、これまでよりもはるかに積極的に、その委託に応えるべく自らの決定、行動の合理性を説明するとともに、住民からの質問に対して進んで答えていかなければならない。住民にとって納得のできる説明が得られなければ、自治体職員は、アカウンタビリティ（応答責任ないし説明責任）を問われる」と、地方分権に伴うアカウンタビリティの必要性について述べている。さらに「地方分権推進委員会が目指す国と都道府県、市町村が対等な法的主体とし

て、それぞれ『中央政府』『地方政府』として対等な関係に立つこと」によって、「地方自治体に自己決定権が拡充すると、これまで以上に、はるかに自治体の行政機関のアカウンタビリティのありかたが問われることになる」と述べている。また、「自治体政府が広く応答責任ないし説明責任を果たしていくためには、行政の決定や行動のプロセスをオープンにし、積極的に情報発信の戦略を持つことが必要である。さらに自治体政府と住民をつなぐ媒体としてのメディアのあり方も重要である」とする。

ここで森田は、アカウンタビリティを「応答責任ないし説明責任」と表現し、応答責任ないし説明責任を果たすための情報発信の重要性を解いている。住民参加を「実のあるもの」とする情報発信について、森田は、「実際の行政活動において中心的な役割を果たす行政機関そして職員が、いかなる要素を考慮し、いかなる審議過程を経て決定を行ったのか、また、その決定が他の方法より何故に優れているのか等について、住民に対してきちんと説明をし、住民の意向に沿った行政活動が行われていることを証明する義務を行政機関に課すことが必要」であり、「さらにいえば、これは住民の要望に沿って政策決定を行い、行政活動を実施していく、まさに住民の声に『応答する責任』を課すことであり、この責任こそが、今日主張されているアカウンタビリティにほかならない」と指摘している。換言すれば、アカウンタビリティを促進させることによって住民参加を活発化し、その結果、行政が住民の声に応答するという双方向性のアカウンタビリティが重要であることを示唆しているといえる。

さらに、森田は、行政改革とアカウンタビリティを絡め、「行政過程の透明度」の向上や「住民の要望によりの確に応答すること」も主要な行政改革の柱としている。

### 3) 住民参加とアカウンタビリティ

アカウンタビリティを住民参加の観点から論じる文献は数少ないが、田中<sup>29)</sup>〔2004〕は、政策法務（条例の制定から国法・自治立法の執行・運用、訴訟など）、中でも「条例の制定改廃」における住民参加とアカウンタビリティ、に焦点

を絞って論じている。住民参加とアカウンタビリティの関係について、田中は「『情報なくして参加なし』という言葉が表すように、情報公開は住民参加の前提であり、情報公開制度は行政がアカウンタビリティを果たすための一つの手段である」とする。そして「住民参加は住民が参加を通じて行政活動の内容をより深く知ることをもたらすから、住民参加を通じて住民は行政活動をよりの確に評価できるようになる。その点で住民参加はアカウンタビリティを全うするための手段でもある。つまり、住民参加とアカウンタビリティは、それぞれの目的達成のためお互いを手段としているという意味で、表裏一体のものと考えべきものである」と述べている。

### 4) 行政経営（評価）とアカウンタビリティ

今日、行政活動におけるニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management : NPM, 以下 NPM）理論に基づく行政評価は、重要な視点かつ行政の責務として定着しつつある<sup>4)-6)</sup>。事実、行政評価は、総務省自治行政局の調べ<sup>30)</sup>によると、平成19年10月1日現在で、都道府県・市区町村において764団体(40.9%)が導入し、導入団体数は平成14年度調査開始以来、着実に増加しているという。

大住<sup>31)</sup>〔1999〕はNPM理論について「1980年代の半ば以降、イギリス、ニュージーランド、カナダなどで民間企業の経営手法をできる限り公共部門にも取り入れようとして形成された革新的な行政運営理論であり、その核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することを通じて、行政部門の効率化・活性化を図ることにある」と解説している。そして、「行政評価との関係で重要な概念に『アカウンタビリティ』がある」として、Stewartが1984年に示した“行政システムの革新に対応した段階的アカウンタビリティ”を紹介している。このアカウンタビリティの段階とは、「第1は、あらかじめ議決されたとおりに執行されているか（法令・会計規則を順守しているか）という合規性に関するアカウンタビリティであり、第2は、有効な手段を選択しているかというプロセスに関す

るアカウンタビリティ」, 「第3はパフォーマンスについてのアカウンタビリティであり, 経済性・効率性が要求」される。「第4はプログラムに関するアカウンタビリティであり, プログラム自体の目標の設定とその有効性が問われる。第5は, 政策そのものに関するアカウンタビリティであり, 政策目標の達成度さらには政策そのものの妥当性が問題とされる」というものである。

大住は, 「プロセスの民主的な管理(法令/規則による管理)や予算の適正な執行に重点を置いた伝統的な行政システム」では, 「第1および第2のアカウンタビリティは, 重視されてきた」が, NPMにおいては, 「第3あるいは第4のアカウンタビリティへと変換を図」り, さらに「より重要なのは第5の『政策に関するアカウンタビリティ』である」とする。そして, 「そもそもアカウンタビリティという概念は, 権限の委譲と引き換えに生じる結果に対する説明責任である」として, 「行政がアカウンタビリティを果たす義務があるのは, 政策の執行権限を委譲されている議会, そして税負担と引き換えにサービスを提供している住民に対してである」と解説している。

## 5) 小 括

以上のことから, 行政のアカウンタビリティ(説明責任)に関する論点は, 「情報公開」, 「行政経営(評価)」さらにその上での「住民参加」であると整理できるが, それらの論点は「地方分権」の流れが大きく関わっていると考えられる。

アカウンタビリティ(説明責任)の論点としては, 「情報公開」を入り口とするものが多く存在する。その内容は住民側の開示請求に基づき情報を公開する「情報公開制度」の整備だけでは不十分で, 税負担と引き換えに行政がサービスを提供している住民に対し政策評価をした上での成果等について公開すること, 住民側に理解されるように情報を整序して公開することなどが, アカウンタビリティ(説明責任)を果たす情報公開のあり方であると考えられる。そして「住民参加」については, 「住民参加」を促進させるために「情報公開」するのである, とい

う観点で論じられていると整理できる。

## 地域保健分野のアカウンタビリティの論点

国内最大級の医学文献情報データベースである医学中央雑誌により, 1983年から2009年の「保健師」あるいは「保健師活動」, 政策や保健師の業務に関係すると考えられる「保健医療政策」「計画策定」「健康づくり」等のキーワードを検索した。その結果, 保健師4835件, 保健師活動2151件, 保健医療政策8362件, 計画策定278件, 健康づくり8902件が検索された。それぞれの用語を「アカウンタビリティ」あるいは「説明責任」で絞り込み検索したが, 検索された文献数は総数12件と少数であり, しかも医療過誤や心理士国家試験等がテーマの論文も含まれていた。そのため, 地域保健や地域看護学の教科書<sup>32)-33)</sup>, 報告書等にある「アカウンタビリティ」あるいは「説明責任」についても合わせて検討した。

### 1) 行政の潮流としてのアカウンタビリティと保健サービス

湯澤ら[1999]の「これからの地域保健福祉のあり方と保健師の活動方法に関する研究」<sup>34)</sup>では, 行政の新しい流れの1つとして「情報公開と説明責任」を挙げ, 「保健行政サービスについても, 説明責任(accountability)が求められることが予想される」とし, 説明責任について「保健サービス事業をなぜ行うのか, 明確な根拠とその説明が必要」としている。

また, それと同様の考え方として, 「市町村の指標化された中長期保健サービス政策立案に関する研究」<sup>35)</sup>の中で工藤[2004]は, 「健康日本21地方計画」に関する「説明責任」について, 健康日本21地方計画の「策定キーワードは, 行政評価, 情報公開, 説明責任である」<sup>36)</sup>とし, さらに「客観的な保健サービス事業の指標化は, 事業評価そのものであり, 保健サービス事業はそのような指標化を踏まえて, 事業がなぜ必要なのか, さらにどこを目標としているかについて, 住民への説明責任が求められている」<sup>37)</sup>と論じている。また, 「今後はどのような方向性で保健サービスを行うか等について, それなりの根拠を示して周知すること」<sup>38)</sup>も「説明責任」であるとしている。

箕形<sup>39)</sup>〔1999〕は、「『健康』を支援する地域の仕組みづくりーヘルスプロモーションを根づかせるために」と題し、「ヘルスプロモーションの出発点でもある住民1人ひとりの『自己決定』、新しい地方自治制度下での自治体の『自律』、健康なまちづくりへ向けた『地域の合意』などについて述べ、ヘルスプロモーションを地域に根づかせるためのポイントについて考えてみたい」と緒言に記している。そして、その文中、アカウンタビリティに関しては「地方分権と自治体の自己決定」として、「地方分権化は自治体の自己決定権の拡大につながるものであるが、その一方で自治体の責務も拡大する。地域課題への計画的対応、公平性・効率性を考えた事業執行などに加え、『どのような仕事をするか、どのように仕事をしたかの説明（accountability アカウンタビリティ）』『結果についての評価（liability）』の責務の重要性が増すことになる」と論じている。さらに、現在の健康増進施策の世界的潮流であるヘルスプロモーション<sup>40)・42)</sup>の展開におけるアカウンタビリティについて記述しており、その理念を「市町村の説明責任」「地域の合意形成」「自覚と責任ある市民としての行動」とし、そのすすめ方として「情報公開」「政策評価、達成指標の揭示」「政策への住民参画」を挙げている。また、ヘルスプロモーションへの方向性としては「自治体の自己評価（情報公開、住民参加を基盤に）」「健康目標の指標化」「健康政策の優先」「健康度の高い地域社会形成」と述べている。

## 2) 住民への評価の提示としてのアカウンタビリティ

平野<sup>43)</sup>〔2005〕は、保健師活動の評価がなぜ必要か、について解説している。その前段で、保健師活動に評価が求められる理由として行政事務事業評価の流れがあり、その背景には「地方分権化と説明責任」「財政悪化」がある、と述べている。地方分権化については、「それぞれの地域の実情に応じた事業を展開するために保健福祉計画や対策などの政策形成を行い実施、評価することが責務」であるとし、説明責任に関しては「地域課題の解決のためにどのような事業・サービスを行い、投入した財源に見合った

効果を得たのか、今後も継続させる必要はあるかなどを納税者である住民に説明すること」としている。

また、久道<sup>44)</sup>〔2004〕も平野と同様、評価の観点から説明責任について論じている。評価が求められる背景として「地方分権」があり、「地方分権の到達地点では『自己決定』『住民参加』が個人の権利であると同時に責務となる」と述べている。また、「今日あらゆる場面、特に公的な分野において評価が求められているのは、評価情報によって個人の意思決定が左右され、評価情報の提示が個人の利益に大きくかかわってくるというだけではなく、住民に対して社会建設への参加を要請する以上、住民が態度決定するための基礎的情報の提示がサービスを提供する側にとって必須条件となる」と論じ、住民の態度決定をするための基礎的情報を提示することを「説明責任を果たすことである」としている。

福永は、保健分野における参考書<sup>45)</sup>〔2002〕で、「行政評価」の中に位置する「アカウンタビリティ」について、前述の大住の著書<sup>4)</sup>を引用し、Stewartのアカウンタビリティの5段階に沿って解説している。そして、「アカウンタビリティは、住民に対する成果の説明責任であるが、各公的部門の管理者に対してアカウンタビリティを求めるには、公的セクター（行政における執行部門）の細分化により、各部門の裁量を広げることが後ろ盾となることに注意したい」とし、「本来、権限（裁量）なきところにはアカウンタビリティは存在しないのである。したがってアカウンタビリティの実行を行政に求めることは、行政組織の運営形態を変化させることと密接に関係する」と論じている。さらに、保健分野におけるアカウンタビリティについて、Stewartの第1・第2段階のアカウンタビリティは、「住民の要求やニーズに従った健康政策を実行しているかどうかは問題とならない」とし、「第1、第2段階のアカウンタビリティのみを強く求めることは、行政各部門の裁量を狭量化し業務を硬直化させ、前例主義、事なかれ主義を強化する危険を伴っている」と述べている。そして、第3～第5段階のアカウンタビリティの重要性を説いている。



### 3) 行政の保健師活動のアカウンタビリティの特性

以上から、地域保健分野のアカウンタビリティは、行政学分野のアカウンタビリティと同様に、「地方分権」の流れを捉えて「住民参加」に配慮し、さらに「政策評価」に基づく「情報公開」を積極的に推進して、住民に対するアカウンタビリティを果たさなければならない、と論じられていることが確認された。しかし、行政の保健師活動におけるアカウンタビリティの特性に関して記述されているものは見出せなかった。そこで、前出の瀧川の「説明責任では、相互コミュニケーションによって相互の解釈枠組みの調整が行われる」に着目し、住民との相互コミュニケーションが可能な「住民参加」の視点から、保健師活動のアカウンタビリティに関する手がかりはないかと考え、アカウンタビリティの論点の1つである「住民参加」をキーワードとする文献検索を試みた。

「住民参加」あるいは「住民参画」「協働」「パートナーシップ」をキーワードとして医学中央雑誌を検索したところ、250件以上ヒットした。その文献の題名を目視で確認したところ、「保健福祉計画」「母子保健計画」「健康日本21 地方計画」の策定や推進など、健康関連計画すなわち行政の政策に対する住民参加や、保健事業の企画等に関する住民参加の題目が多く見受けられた。そのうち、住民参加による計画策定に関するものを数件拝読した<sup>46)・54)</sup>結果、住民参加(による計画策定)の意義、計画策定の経過、計画策定の手法等に関する内容がほとんどで、アカウンタビリティに関する記載は見出せなかった。

しかし、興味深かったのは、住民参加型で計画策定をする過程において、住民に対する説明会を行っての意見聴取や、住民と保健師(行政側)が話し合いや対話等を通して、計画への住民参加の意義についてお互いの理解を深めながら、住民の健康ニーズの把握、健康づくりにおける住民側・行政側の役割を明確化するなど、協働している姿であった。その「話し合い」や「対話」にこそ、保健師(行政側)のアカウンタビリティ(説明責任)の要素が含まれているのではないかと考えられた。浅野<sup>53)</sup>[2000]は「市民に一番近いところで活動している保健師

が、日常の健康づくり支援活動のなかで、どんなまちにしたいのか、行政が何を支援すれば健康づくりの手伝いができるのか、市民は何ができるのかといったそれぞれの役割について話し合うことは、改まって公聴会を行うよりずっと効果的で、住民の本音に近いものが聴けると考えます」と市長の立場から、健康基本計画への市民参加の意義について述べている。また、櫻井ら<sup>55)</sup>[2000]は地域保健活動の評価について、「地域で働く保健師は専門家の視点で自らの仕事を評価してきた」と指摘した上で、「地域保健活動の主役が住民であるなら、保健師は住民のために地域保健活動の情報を提示し、住民が評価し新たな改善計画を選択できるように支援する役割がある。保健師からみた評価は、自らの仕事を改善するにとどまらず、住民が informed choice するための情報を提示するために行うものである」と著しているが、この内容はこれまでアカウンタビリティの論点として整理されたものと類似していると考えられた。

## 結 語

アカウンタビリティの観点を踏まえた保健師活動の方法論構築の基礎的研究として、行政学分野および地域保健分野の文献検討から、アカウンタビリティに関する論点整理を行った。その結果、アカウンタビリティとは、「受託者が、委託されている内容に関して、いかにして管理し、正しく処理したか等について説明する『社会的責任』」であることが確認された。また、行政の保健師や保健活動に関するアカウンタビリティの論点は、行政学のアカウンタビリティの論点を汲んでいた。すなわち、「地方分権」の流れを捉えて「住民参加」に配慮し、「政策評価」に基づく「情報公開」を積極的に推進して、住民に対するアカウンタビリティを果たさなければならないと整理できた。

以上から、保健師は行政に属する者として、「地方分権」の流れを捉えて「住民参加」に配慮し、さらに「政策評価」に基づく「情報公開」を積極的に推進して、住民に対するアカウンタビリティを果たさなければならないが、さらに専門職として「日常業務で住民個々への支援や住民との協働をしている実践者であることを活かし」<sup>56)</sup>、かつその特性を自覚して、住民に対するアカウンタビリティ

ティを果たす努力が求められていると考える。そして、住民との対話・協働により、双方向性のアカウンタビリティを実現できるよう、住民が何の説明を求めているかをキャッチすることも、保健師に求められる重要な職責であることが示唆された。

このようなアカウンタビリティの観点を踏まえた保健師活動を行うことにより、適切な保健サービスの遂行を行政に付託している住民が、その遂行状況を確認することができると思う。さらに、個人・家族・地域の健康づくりに住民自らが取り組む基盤の強化につながると思われる。保健師として、まず、保健サービスに関する周知文書が住民にわかりやすいものであるかどうか、日々の活動のなかで確認していくことが求められる。並行して、住民参加を得ている既存の協議会での意見聴取はもとより、インターネットによるパブリックコメントの一層の推進、またインターネットを活用できない住民の声を広く集める仕組みづくりが重要である。

今後は、本研究をベースとして、アカウンタビリティの観点を踏まえた保健師活動の具体的方法論についてアクション・リサーチ等の方法を用いながら探究していく必要がある。

## 謝 辞

本研究にあたり、平野かよ子先生（当時、国立保健医療科学院公衆衛生看護部部長、現在、東北大学医学部保健学科看護管理学教授）から、貴重なご助言をいただいた。ここに記して感謝申し上げます。

本研究は、川合尚子の平成17年度の山形県立保健医療大学大学院修士論文「健康づくり事業と保健師活動に関する研究－『健康づくり山形21』の策定及び周知過程におけるアカウンタビリティの観点からの検討」の一部を抜粋し加筆したものである。

## 引用文献・参考文献

- 1) 石井敏弘, 大井田隆, 武村真治. 地方分権時代の自治体行政. 石井敏弘 他編. 地方分権時代の健康政策実践書 みんなで楽しくできるヘルスプロモーション. 神奈川: ライフ・サイエンス・センター; 2001. p.3-11.
- 2) 山根洋右他. 地方分権による保健医療福祉活動の展開 2 保健医療福祉の地方分権と自治体の役割. 公衆衛生. 2002; 66 (2): 114-119.
- 3) 森田朗 編著. 分権時代の自治体職員 6 アカウンタビリティと自治体職員. 東京: ぎょうせい; 1998.
- 4) 大住莊四郎. ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略. 東京: 日本評論社; 1999.
- 5) 上山信一. 「行政評価」の時代－経営と顧客の視点から－. 東京: NTT 出版; 1998.
- 6) 上山信一. 「行政経営」の時代－評価から実践へ－. 東京: NTT 出版; 1999.
- 7) 大賀英史. 行政評価が変える保健活動の具体像 「行政評価」を理解するためのキーワード. 保健婦雑誌. 2002; 58 (6): 486-491.
- 8) 福永一郎. 「行政経営」で保健現場はどう変わる? ニュー・パブリック・マネジメントの実際 行政の潮流と保健師のこれから. 保健師ジャーナル. 2004; 60 (3): 236-240.
- 9) 松田正己他. 地方分権による保健医療福祉活動の展開 7 「健康日本 21」地方版と自治体の役割. 公衆衛生. 2002; 66 (7): 522-526.
- 10) 福永一郎. 日本におけるこれまでの健康づくりと健康日本 21 地域健康づくり活動に必要なもの. 牧野由美子監修. 健康日本 21 の具体的展開に向けて～どんな花を咲かせ得るか～. 香川: 保健計画総合研究所; 2004. p. 12-20.
- 11) 長谷川敏彦. 『健康日本 21』の地方計画をつくろう 『健康日本 21』の基本コンセプト—理念と戦略. 保健婦雑誌. 2000; 56(5): 360-364.
- 12) 佐柳進. 根拠に基づく公衆衛生の展開 根拠に基づく健康政策の展開. 公衆衛生. 2001; 65 (1): 4-13.
- 13) 菅原京子, 太田絢子, 後藤順子, 関戸好子. 特定保健指導におけるアカウンタビリティを果たす評価方法開発の試み. 山形保健医療研究. 2008; 11: 93-104.
- 14) ジーニアス和英辞典 第2版. 2003.
- 15) 岩田巖. 産業経理. 1953; 13 (1): 12-19.
- 16) 松本博. アカウンタビリティの和訳の疑問. 月刊監査役. 1997; 379: 65.
- 17) 前提書 3): 森田朗. アカウンタビリティと自

- 治体職員の能力. 7-11.
- 18) 江藤裕行. アカウンタビリティとは何か—Geoffrey Hunt 著「看護のアカウンタビリティの解題として—」. *Quality Nursing*. 2004; 10 (1): 49-56.
- 19) 國部克彦. アカウンタビリティとは何か. *環境情報科学*. 1999; 28 (3): 39-41.
- 20) 平井文三. これからの行政に求められる情報とは何か—アカウンタビリティの観点から—. *行政&ADP*. 1998; 34 (2): 12.
- 21) 宇賀克也. 自治体のアカウンタビリティと情報公開. *季刊自治体学研究*. 1997; 72: 24-29.
- 22) 藤原静雄. 情報公開法と地方自治体 アカウンタビリティを果たすために. *地方自治職員研修*. 1999: 34-36.
- 23) 前提書 20): 12-24.
- 24) 古川俊一. 情報公開とアカウンタビリティ. *地域政策研究*. 1999; 8: 10-18.
- 25) 荒川潤, 片山泰輔. 「行政のアカウンタビリティ」待望論の盲点～前提としての「政策評価」の重要性. *経済月報*. 1998; 733: 3-8.
- 26) 瀧川裕英. 公開性としての公共性—情報公開と説明責任の理論的意義—. *法哲学年報*. 2001: 23-40.
- 27) 前提書 3): はじめに.
- 28) 前提書 3): 2-27.
- 29) 田中孝男. 政策法務における住民参加とアカウンタビリティ. *自治体学研究*. 2004; 89: 14-19.
- 30) 総務省ホームページ:  
[http://soumu.go.jp/click/jyokyo\\_20071001.html](http://soumu.go.jp/click/jyokyo_20071001.html)
- 31) 前提書 4): 93-96.
- 32) 荒木田由美子. 発展・これからの展望 地域看護管理. 木下由美子 他編. *地域看護学*. 東京: 医歯薬出版. 2004. p.269-277.
- 33) 齋藤泰子. 地域保健活動のエレメント. 荒賀直子, 後閑容子 他編. *地域看護学*. 東京: インターメディカル. 2004. p.120-127.
- 34) 湯澤布矢子 他. これからの地域保健福祉のあり方と保健師の活動方法に関する研究. 平成 10 年度厚生科学研究報告書; 1999.
- 35) 工藤啓, 加藤清司, 安齋由貴子. 市町村の指標化された中長期保健サービス政策立案に関する研究. 平成 15 年度厚生科学研究費国庫補助金  
がん予防等健康科学総合研究事業・研究報告書; 2004.
- 36) 前提書 35): 33.
- 37) 前提書 35): 41.
- 38) 前提書 35): 50.
- 39) 箕形崇史. 「健康」を支援する地域の仕組みづくり—ヘルスプロモーションを根づかせるために—. *保健婦雑誌*. 1999; 55 (12): 1096-1100.
- 40) 厚生省. (財)健康づくり・体力事業財団. *地域における健康日本 21 実践の手引き*; 2000.
- 41) 曾根智史. 国際的な健康政策の潮流. 牧野由美子監修. *健康日本 21 の具体的展開に向けて～どんな花を咲かせ得るか～*. 香川: 保健計画総合研究所; 2004. p. 7-11.
- 42) 島内憲夫. ヘルスプロモーションの理念. *公衆衛生*. 2001; 65 (4): 244-249.
- 43) 平野かよ子. 事例で見る保健師活動の評価—ここさえ押さえればクリアーになる!—. *保健師活動の評価はなぜ必要なのか? 保健師ジャーナル*. 2005; 61 (1): 8-12.
- 44) 久道由美. 地域リハビリテーションの評価. *Quality Nursing*. 2004; 9 (4): 28-34.
- 45) 福永一郎. 行政評価. 尾崎米厚 他編. *いまを読み解く保健活動のキーワード*. 東京: 医学書院; 2002. p.32-34.
- 46) 福永一郎. 住民とともにつくる「健康日本 21」—地方計画—住民参加を得た地方計画を進めてゆくために. *保健婦雑誌*. 2001; 57 (5): 388-395.
- 47) 櫻井尚子, 星旦二. 健康増進法と健康日本 21—健康日本 21 のめざすもの—. *保健の科学*. 2003; 45 (8): 552-557.
- 48) 西嶋真理子, 小西美智子. 保健行動の変容に関するヘルスプロモーションの唱道プロセス—保健師の活動経過より—. *日本地域看護学会誌*. 2000; 2 (1): 36-43.
- 49) 津田幸子. エンパワメントに着目した活動を「健康日本 21」地方計画策定におけるエンパワメント. *保健師雑誌*. 2000; 56 (13): 1156-1162.
- 50) 中尾八重子, 伊東さおり. 住民参加での地域保健活動実践に関する研究—保健計画策定において行政(事務局)に必要なこと—. *県立長崎シーボルト大学看護栄養学紀要*. 2002; 3: 55-65.
- 51) 池田信子, 長岡真希子. 住民と行政の協働に

- よる健康づくりの試み～健康日本 21 地方計画策定の支援を通して～. 秋田大学医学部保健学科紀要. 2004 ; 13 (1) : 90-99.
- 52) 岩井梢, 中村譲治. 住民参加型健康づくり計画の策定プロセス研究—成否を握る要因の検討—. 第 20 回健康医学研究助成論文集. 2005 : 22-34.
- 53) 浅野純一. 『健康日本 21』の地方計画をつくらう 岐阜市の「健康づくり」. 保健婦雑誌. 2000 ; 56 (5) : 388-392.
- 54) 細谷紀子. 「住民参加」による保健福祉計画策定における住民の力を活かすための要因. 千葉看護学会誌. 2006 ; 12 (1) : 7-13.
- 55) 櫻井尚子, 武田順子, 福本久美子. 『健康日本 21』の地方計画をつくらう 『地方計画マニュアル』作成に携わって. 保健師雑誌, 2000 ; 56 (5) : 393-399.
- 56) 前提書 54) : 12.
- 2009. 2. 18 受稿, 2009. 3. 11 受理 —

## 要 旨

アカウンタビリティ (accountability) の観点を踏まえた保健師活動の方法論構築の基礎的研究として, 行政学分野および地域保健分野の文献検討からアカウンタビリティに関する論点整理を行った。その結果, アカウンタビリティとは, 「受託者が, 委託されている内容に関して, いかにして管理し, 正しく処理したか等について説明する『社会的責任』」であることが確認された。また, 行政の保健師や保健活動に関するアカウンタビリティの論点は, 行政学のアカウンタビリティの論点を汲んでいた。すなわち, 「地方分権」の流れを捉えて「住民参加」に配慮し, 「政策評価」に基づく「情報公開」を積極的に推進し, 住民に対するアカウンタビリティを果たさなければならないと整理できた。以上から, 保健師は, 住民に対する支援や協働の機会が多い専門職であることを活かし, そして, その特性を自覚して住民に対するアカウンタビリティを果たす努力が求められていることが示唆された。

キーワード: アカウンタビリティ, 保健師活動, 文献検討