

ニューヨーク市における<制度化>以後の visiting teacher の活動の変容 — 「学校に行かない子ども」 への対応を中心に —

倉石 一郎

はじめに

1. ニューヨーク市における<制度化>プロセスの概略
2. <制度化>以後の visiting teacher の普通学校における仕事ぶり
3. Visiting teacher と怠学・欠席取締官との共棲関係
4. ニューヨーク市における事業の終焉

おわりに

はじめに

「学校に行かない子ども」の問題は従来、不登校問題という枠組みで語られてきた。しかもその枠組みは、いわゆる神経症型不登校を前提とした心理臨床的なものに傾斜し、心の問題というフィルターを通して問題像が構築されてきた。しかしながら近年、酒井朗らによって、これまでややもすれば見過されてきた「脱落型不登校」のプレゼンスが強調され、心の問題に還元できない、社会福祉的問題としての不登校という側面の重要性に注目が集まっている（酒井 2010、酒井・川畑 2011）。酒井らによれば、実は脱落型不登校は 1980 年代から不登校全体において一定の比率を占め続けており、必ずしも近年の格差社会化や子どもの貧困の顕在化の帰結とは言い切れない面がある。しかし 2008 年度に文部科学省「スクールソーシャルワーカー活用事業」が始まったことに象徴されるように、社会の動向は確実に、旧来の狭義の不登校問題へのアプローチの限界を踏まえた上での、福祉的、ソーシャルワーク的視点の導入を要請しているように思える（木村・伊藤 2011）。いずれにせよ、「学校に行かない子ども」問題は一枚岩でなく、誰がどの側面を強調してどう関わるかによって、問題の定義そのものが変わっていくという点を押えることが重要だろう。

本稿は、上のような立場から、問題に関わる新たなエージェントが登場することで「学校に行かない子ども」問題がどのように再定義され、再構築されるかを、アメリカ合衆国の visiting teacher（訪問教師）を事例として検討する。Visiting teacher は、現在アメリカで専門職として

確立しているスクールソーシャルワーカーの前身である。**Visiting teacher** が登場した 20 世紀初頭、革新主義期のアメリカでは、就学義務制度を通じた学校教育システムによる子どもたちの包摂が、まさに最終段階に達しようとしていた。最終段階であるがゆえに、外国からの移民の子どもや障害児など、包摂プロセスにおいて後回しにされ、学校にとってはその取り込みに大きな困難が予想されるような子どもたちが、この時期に大きくクローズアップされた。その困難は端的に、「子どもが学校に行かない」という現象となって関係者の前に現われた。当時人びとはそれを怠学(**truancy**)とか、ただ単に欠席(**non-attendance**)と呼んだりしていたが、日本と大きく異なるのは、こうした難題に処するための教師とは別の人員(エージェント)が、学校に存在した点である。革新主義の時期においては、怠学・長欠問題の克服には従来の処罰的方法では不十分であり、福祉の視点の導入が不可避と考えられた。ここに、教育と福祉(ソーシャルワーク)の両方の素養を兼ね備えた人員との触れ込みのもと、**visiting teacher** という新たなエージェントが登場し活躍する舞台が整ったのだった。

対して日本では、スクールカウンセラーの学校配置ですら制度化から 20 年と歴史が浅く、「学校に行かない子ども」に限らずさまざまな問題事象の解決は、第一義的に教師たちの肩にかかっていることは過去も現在もそう変わっていない。かつて長欠問題が日本の教育界全体の問題として共有され、教研集会などで真剣な討議が繰り広げられた 1950 年代前半には、授業を離れ長欠対策に専心する人員(たとえば高知県の福祉教員; 倉石 2009)の配置が試みられたことがあったが、その場合も教員定数をやりくりして余剰人員を捻出するという方法がとられた。アメリカのように、教師とは全く別のエージェントが学校の問題に深くかかわるという伝統は日本には根づいておらず、今後の課題である。しかし教師の負担が限界に来ていることはつとに論じられている通りであり、たとえアメリカのようなシステムの導入という形はとらずとも、外部エージェントの学校への関わりは今後増えていかざるをえないだろう。

本稿の構成である。まず 1 節で、1913 年に行なわれたニューヨーク市での **visiting teacher** <制度化>の経緯、すなわち公費雇用による教育行政への組み込みの経過をふりかえる。次に 2 節では、ニューヨーク市教育委員会刊行の一次資料によりながら、市内の各学校に教育委員会から派遣された **visiting teacher** の活動ぶりの一端を示す。そして 3 節では、こうした各学校において、**visiting teacher** と近似する問題を取り扱うエージェントである怠学・欠席取締官(**truancy officer**)との間に、どのようにして「分業・共存」関係が形成されたかを、ニューヨーク市以外の事例も参考にしながら明らかにする。最後に、1930 年にニューヨーク市公教育協会が **visiting teacher** 事業を停止し、いったんその歴史に幕が下ろされるまでの状況を述べてむすびとする。

1. ニューヨーク市における<制度化>プロセスの概略

ニューヨーク市における *visiting teacher* は、移民や貧困層が密集するローアーストサイドを中心に展開するセトルメント・ハウスを基盤として活動を開始し、長欠や怠学の子ども、また貧困や疾病、学業不振、文化間葛藤などの困難に苦しむ子どもに対して支援を行い、また学校と家庭・地域との結び目として両者の円滑な関係の構築に努めた(倉石 2011a)。1910年代に入ると *visiting teacher* への注目度は飛躍的に高まり、派遣依頼がひきもきらない一方、その事業は依然として行政からの公的サポート抜きに、ニューヨーク市公教育協会(Public Education Association of the city of New York; PEA)という一民間組織によって支えられていた(倉石 2010、2011a)。しかし脆弱な財政基盤から、その体制は限界に達していた。こうしてニューヨーク市は、ロチェスターと並んで全米で最初に *visiting teacher* の公費雇用に踏み切ることとなる。

ニューヨーク市公教育協会にとって待望の市の予算化が実現したのは、1913年9月のことであった。1913-4年度に *visiting teacher* 8人分の予算がついたのである。「そのうち2名は無学年特別学級(Ungraded Class)の主事(Inspector)を命ぜられ、4名は[1914年]2月1日付で採用され、それぞれ2校に分かれて配置され、地区教育長と校長の監督下に入った。最後の2名には、来たる[1914年]9月から任務を開始するよう辞令が下った」(CNYDE 1914:76)。

ここで注目したいのが、無学年特別学級と *visiting teacher* との関わりである。異年齢の、しかもさまざまな属性をもつ子どもが集まる無学年特別学級の存在は、当時のニューヨークの公教育の窮状を端的に示すものだった。ことの発端は、世紀転換直後のニューヨークの教育を揺さぶった進級遅滞児問題だった。学校経営の効率主義的観点からいえば、大量の児童が毎年のように落第・留年し、滞留児童が膨れ上がっている現状はゆゆしき事態であった。この遅滞問題の背景には、知的障害児の問題、英語や米国の学校文化になじみのない外国移民児童の問題、そして常習的怠学のような問題行動児といった複数の要素が混在していたが、革新主義のチャンピオンであったマクスウェル教育長のリーダーシップのもと、解決策として、遅滞を来たす子どもを通常学級から分離して特別学級を編成、別途対策を講じることになったのである(栗野 1996)。無学年特別学級は、学校運営に遅滞を来たしかねない要素を予め隔離、ある意味では排除するための装置であった。それを司るポジションに *visiting teacher* が配置されたことは、その存在が、就学をめぐる包摂と排除のポリティクスの中枢に位置づけられたことを意味していた(Sarason & Doris, 1979)。

また予算化に伴い、*visiting teacher* の職務についても一定の枠がはめられた。ニューヨーク市のばあい特に法規によって職務が明文化されているわけではないが、年報にその主目的(*general purpose*)として掲げられた次の各号が参考になる。「学校と家庭の間に健全な協同関係

を築くこと」「長欠、学習遅滞、粗暴行動、…不健康の原因を発見し対処すること」「医療サービスやその在処を求める保護者への助言」「必要な衣食、野外での遊び・運動への援助」(CNYDE, 1915:139)。

さらに予算化とともに、資格要件の規定についても整備された。教育長委員会が 1917 年 3 月 29 日付で、*visiting teacher* の資格要件について次のように規定するよう勧告を行ったのである。

「(a)高等学校卒業、それと同等かそれ以上のレベルの教育機関を修了、または同等の学問的訓練を受けていること、かつ(b)教師またはソーシャルワーカーとして 4 年間の十分な経験を有すること。なおそのうちに教師、ソーシャルワーカーとして各々 1 年以上の経験を含んでいること。あるいは *visiting teacher* として 4 年の十分な経験を有すること」(CNYDE, 1918:108)。この資格要件は 2 年後には若干の手直しを経て「要件(requirement)」として年報に掲載されている(CNYDE, 1920:170)。

制度化によって公教育システムの中に取り込まれたことで、*visiting teacher* の担う実践は大きく変容を遂げた。移民、障害児といった就学のボーダーライン上の存在と向き合うという点では草創期と同じだが、そのスタンスが大きく変わった。かつては社会変革への情熱に突き動かされて、困難に直面する地域の子どもたちの背後にある、複雑な事情の探求にいそしんでいた。それが今や、身分の安定的保障と引き換えにはあるが、公教育体制という巨大な官僚システムの末端に組み込まれ、その効率的運営のための歯車として回転し続けるほかなくなってしまった。かつて明確に担保されていた、社会の問題として怠学・長欠を捉えるというスタンスが幾分あいまいになってしまった⁹⁾。しかしそれが徹底的に掘り崩され、個人化へと解体されてしまったのは、1920 年代に、コモンウェルス財団の支援を受けた「少年非行予防プログラム」に *visiting teacher* が本格的に参入してからのことである(倉石 2011b)。

2. <制度化>以後の *visiting teacher* の普通学校における仕事ぶり

はじめに断っておかねばならないが、本稿での議論はニューヨーク市内の普通学校に配置された *visiting teacher* の仕事に限定される。*Visiting teacher* のもう一つの重要な活動の舞台が、無学年特別学級運営室(Department of Ungraded Classes)を軸とする精神薄弱児教育の分野であったことはすでに述べたとおりである。しかし、精神薄弱児教育とのかかわりについては別途検討することとし、ここでは前者、普通学校に配置された *visiting teacher* にもっぱら対象を限定する。

以下の表をみてほしい。これは、*visiting teacher* が公教育システム内で本格稼働を始めて 2、3 年目の年におけるケース担当理由別の件数である。J.ラウダーバック、M.マックグロトリ、C.スウィナトン、C.シェーファー、A.ヘインズ、K.マンリーという合計 6 名の独身女性が、そ

それぞれ受け持ちの学区・学校に分かれて **visiting teacher** 業務を行った。以下の表から分かることは、受け持ちの学区・学校の特性によって、担当ケースの理由別の傾向に大きな違いが見られることである。たとえば一般的には、**visiting teacher** に子どもが措置される最も有力な理由として考えられるのは断続欠席 (**Irregular attendance**) である。ここから、**visiting teacher** の活動の主軸が「学校に行かない子ども」の問題であったことが分かる。しかしながら、6名のうち C. スウィナトンの受け持ちに限って言えばその比率は極めて低く、代わって学業不振 (**Poor Scholarship**) が主要な理由となっている。C. シェーファーのところにも、緩やかながらその傾向が出ている。このような違いにも注意を払いながら、その業務報告を紐解いていこう。

表 1914-5 (上段)、1915-6 (下段) 年度における各 **visiting teacher** の担当ケースの分類

	断続欠席	遅滞	学業不振	家庭状況	貧困	健康	非行	他	合計
J. ラウダーバック	203	7	88	154	16	4	58	18	548
	164	17	84	140	17	23	39	30	514
M. マックグロトリ									546
	100	16	44	157	39	83	0	0	439
C. スウィナトン	0	14	233	115	0	0	0	75*	437
	18	4	226	121	0	2	98	137*	606
C. シェーファー	103	61	114	148	49	22	75	46	618
	60	68	324	69	19	31	0	13	584
A. ヘインズ	689	42	8	19	71	54	132	0	1015
	1018	66	34	6	81	72	166	0	1443
K. マンリー	277	48	301	62	173	67	159	0	1087
	359	76	401	107	53	87	198	0	1281

*いずれも”高学力(Good Scholarship)”を理由とする照会 CYNDE, 1915, 1916 より作成

K. マンリーは **visiting teacher** として、ブルックリンの第 109 公立学校 (男子、女子) と第 165 公立学校に配属された。上のデータから見るかぎり、彼女の受けもった学区・学校は断続欠席、学業不振などを理由にケース担当となることが多い。それでは 1914-15 年度における彼女の業務報告から抜粋してみよう。

コメント

民間の慈善団体から、金銭と衣服の援助を受けている。この冬の間の我々にとって切迫した

貧困の問題は、保護者会 (**parents' association**) によって手が打たれ切り抜かれた。保護者会には深く感謝する次第である。この地域は、深刻な貧困の問題と過密、失業の問題を抱えている。それに加えて住民の間には英語が理解できない、われわれの社会の学校、その目的や方法への無知、といった問題がある。これらの外国からの移住者は数世紀にわたる古い慣習と偏見をひきずっているため、この人たちが新しい環境のルールに従い変化に順応するのは容易なことではない。…毎週のように校長、教師たちとミーティングを開いた。外部機関の職員と **visiting teacher** の間で相談が持たれることも頻繁であった。彼らはいつも援助と協力をしてくれた。子どもたちは、かれらの社会環境や物理的環境の向上につながるような多くの地域活動 (**local activities**) に参加するよう励まされている。この一年間、新しい子ども図書館は大いに助けとなり、モデル家屋 (**model flat**) はより学校との連携が密になり、家事科や家庭科学習の機会をさらに多く提供するようになった。ユダヤ人ビッグシスターズは、非行少女の支援を献身的に行い、また肢体不自由で学校に通えない子どものために家庭へのボランティア教師派遣を熱心に行った。われわれの努力は、地域に新たな活動を組織することでなく、子どもたちにそれらに積極的に参加するよう促すことに向けられた。(CNYDE, 1915:162)

このように、マンリーの配属された地区は外国からの移民家族が多数居住しており、貧困や失業といった問題が可視的であるような環境である。またそうであるが故に、セツルメントのような地域活動があちこちに展開しており、そこでのさまざまな事業の恩恵が子どもに届くように間をとりにつことに **visiting teacher** が腐心していることが分かる。

一方で、次の C.スウィナトンの置かれた環境はかなり異なっている。彼女の場合、データからは欠席問題や貧困の比率が低く、低学力が理由で扱ったケースが最も多い。また相反する理由である「高学力」によるケースも相当数にのぼっており、異彩を放っている。配属先は第 10、43 公立学校である。業務報告を見てみよう。

コメント

今年度の仕事は、不満足な評点 (**unsatisfactory marks**) をつけられた子どもたちのうち、家庭を訪れることでその改善につながる可能性のあるようなケースを集中的に取り扱った。すなわち、学業あるいは素行において C 評価あるいはそれ以下の子どもたちである。私の扱っている地域にはギャング集団、映画館、そして有害なキャンディー店などが目につくので、**visiting teacher** としてそれらを知っておかねばならない。子どもが自宅から隣の家に行く際に、空き地を横切っていくことが最短ルートである場合がしばしばあるので、我々は空き地とその魔力についてよく知っておかねばならない。

低学力のケース

第 43 公立学校では、**visiting teacher** である私に対して 42 名の子どもが、無学年特別学級への入級候補者として報告された。家庭調査が慎重に行われ、学級における子どもの観察、学業記録の閲覧、教師と校長への回覧・・・などが行われたあと、その子どもの学業成績を改善するために私にできうることを、試みだした。／校長は私がビネー式テストを実施することを提案した。数名は神経クリニックに連れて行き、また別の数名はシュラップ医師のもとに連れていった。ビネー式テストの結果に加え、子どもの家庭状況や成育史に関する私の個人的知識は、クリニックに連れて行く子どもを選び出すのに役立った。また教師たちが、特別な性質や限界を発見するのにしばしば役立った。特別学級措置が適当と判断された 11 名のうち、8 名については部屋が確保できた。(CNYDE, 1915:157-8)

このようにスウィナトンの報告では貧困、失業といった問題は影が薄く、そのことを反映して長欠・怠学問題の姿もほとんどない。その活動の軸足はもっぱら、子どもの知的能力の検査、特別学級への措置妥当性の判断などにある。これは彼女の配属された学区・学校が、マンリーのような移民多住地区にくらべて相対的に経済的地位の高い地域であるためかもしれない。ただここで念頭に置かねばならないのが、制度化以後の **visiting teacher** 業務の一つの大きな軸が、障害児教育であったことである。普通学校だけでなく、無学年特別学級運営室に配属された **visiting teacher** もいたことを思い起こしてほしい。この影響がじつは、普通学校における **visiting teacher** にも及んでいた。スウィナトンの報告にもその片鱗があらわれているが、普通学校の校長から **visiting teacher** が、精神薄弱が疑われる子の無学年特別学級への措置に関する相談をもちかけられることは、ほかにも頻繁にあった²⁾。その考察については別稿を準備している。

以上、ニューヨーク市による予算措置とともに活動を開始した 6 名の **visiting teacher** の中から、典型的な 2 例を抽出しその報告を検討した。一方でマンリーの場合のように、外国からの移民家族が多数居住しており、貧困や失業といった問題が可視的である学区においては、**visiting teacher** にとっての古巣でもあるセツルメント・ハウスとの協働関係の構築によって、長欠児の生活環境を改善し就・通学を後押ししようとする試みが展開された。ここでの活動はコミュニティワーカーのそれに近いものであり、長欠や怠学は子ども個人の問題としてではなく、地域や社会の問題として扱われようとしていた。しかし他方でスウィナトンの場合、学区において貧困、失業といった問題の影が薄く、比較的安定した層が居住していた。その活動の軸足はもっぱら子どもの知的能力の検査、特別学級への措置妥当性の判断などに置かれ、場合によ

っては英才教育の相談も受けるありさまであった。

こうした極端な活動内容の差異が生じてしまうのは、やはり *visiting teacher* 事業の位置づけが民間の慈善事業から、公金で運営される公的事业に転換したことが与って大きい。税金を使ったサービスである以上、その運用は公平を期さねばならず、貧困層や移民が密集する学区だけに特化してサービスを行なうことはできない。そのため、スウィナトンの場合のように「学校に行かない子ども」の問題から離れて、低学力児を普通学校・普通学級から特別学級に移す仕事に手を染める、すなわち「学校に子どもを来なくさせる」という真逆のベクトルを持ってしまう場合も発生したのである。こうして制度化による波及効果として、*visiting teacher* が関わる問題の種類、また関わる子どもの層などが、初期のセツルメント・ハウス時代と大きく異なり、中流層を含むより広範な子どもに対して、長欠や怠学などに必ずしも限定されないより広範な問題を扱う方向へと、拡散していったのである (Costin, 1969; Sedlak & Schlossman, 1985; Tyack, 1992)。

このように、「学校に行かない子ども」の問題から *visiting teacher* が暫時的に遠ざかっていた傾向は、公費・私費雇用を問わずニューヨーク市内全ての *visiting teacher* が取り扱ったケースの経年別の集計結果からも読み取れる。それによれば断続欠席 (*Irregular attendance*) のケースが全体に占める割合は、1911-2年度の40.0%から1912-3年度は29.0%、1913-4年度は23.0%、1914-5年度には18.0%と、一貫して右肩下がりに低下している (Johnson, 1916:70)。1913年度から始まった制度化は、この傾向を強化するものであったことが分かる³⁾。

3. *Visiting teacher* と怠学・欠席取締官との共棲関係

すでに倉石(2011a)で述べたように、*visiting teacher* 登場以前からアメリカ合衆国には、「学校に行かない子ども」すなわち怠学児の問題を受けもつ専門のエージェントが存在した。それが怠学・欠席取締官 (*truant officer*) である (Tyack & Berkowitz, 1977)。革新主義の新時代の到来とともに、場当たりの懲罰的なアプローチしかなし得なかった怠学取締官に、「科学的」なアプローチをもってする *visiting teacher* がある意味で「取って代わった」と言える (倉石 2011a)。しかしながら制度的にも、また実態においても「取って代わった」との評価は正しくない。両者は学校内で、同じく怠学・長欠問題に関わりながら資質、スタンス、方法論において大きく異なる存在として、徐々に「共存・共棲」関係を形成していったのである。それが葛藤ではなく分業・共存関係として成立していったのは何故だったのかについて、ニューヨーク市に限定せず米国各地の事例も参照しながら考えてみたい。

はじめにおさえておかねばならないのが、*visiting teacher* は怠学・長欠問題をもっぱら担当する人員として学校に配置されたわけではないことである (その点で、日本における類例と目さ

れる高知県の福祉教員(倉石,2009)と異なる)。1920 年度の時点ですでにアメリカの学校には、スクールナース、サイコロジスト、怠学・欠席取締官といった多種多様なエージェンシーがいて、子どもにかかわっていた。その中でも「学校に行かない子ども」のことは第一義的には、怠学・欠席取締官に属する問題であった。一方 *visiting teacher* の趣旨は、これらのエージェンシーに取って代わること (*substitute*) ではなく、それらのはたらきを補完すること (*supplementary*) にあるとされた (Nudd,1926)。

しかしながらフィンク (Fink,1942) が論じているように、*visiting teacher* の仕事は伝統的に、怠学や欠席問題に深く結びついていた。*Visiting teacher* と学校との接点は、少なくともその一部は出席督励部門 (*attendance department*) を通じてのものだった。こうした濃密な接触ゆえにまた、*visiting teacher* の側には “hooky cop (怠学・長欠取締官の俗称)” に伍して仕事することへの抵抗感や嫌悪感も根強かった。怠学・長欠取締官が法の執行者・強制者であるのに対し、自分達の職務はソーシャルケースワークだ、というのが言い分である (ibid:195)。だが実際問題として、制度化が進み教育委員会での雇用が常態となっていくなかで、*visiting teacher* もまた公教育体制の一部をなす存在として、こうした現実を受け止めざるを得なかった。ではその中で *visiting teacher* はどのように怠学・長欠取締官と折り合っていたのだろうか。

カルバート (Culbert,1929) は *visiting teacher* と怠学・長欠取締官との棲み分け体制について、一般化した形で次のように整理している。「多くの場合、学校の欠席という明白な事実が確認された場合に怠学・長欠取締官への通告が行われる。それに対して *visiting teacher* への委託が発生するのは、学業不振 (*failure in scholarship*)、問題行動 (*behavior problem*)、あるいは劣悪な家庭環境 (*adverse home condition*) などの場合である。これらは不安定な出席 (*irregular attendance*) と関係がある場合もあれば、ない場合もある」 (ibid:101)。棲み分けの実態に関するこのカルバートの記述を手がかりにすれば、怠学・長欠取締官への通告理由である学校の欠席の方は、より物理的、実在的で動かし難いものである。それに対して *visiting teacher* への通告理由である学業不振や問題行動の方は、それを「不振」や「問題」と判定する主観の存在を前提としている。いわばケースの扱いに、高度な感受性や判断力が必要とされることを含意しているのだ。*Visiting teacher* はこのように、怠学・長欠取締官との間で重なりあいそうな対象を微妙に切り分け、棲み分けを図ることを通じて、ソーシャルケースワークという自らの職業アイデンティティに磨きをかけ、専門職化へとたゆまぬ前進を遂げていったのである。

だがこのような自然形成的な棲み分けに任せるのではなく、両者の特性を考慮してより意図的・計画的に両者を配置しようとする試みもあった。オッペンハイマー (Oppenheimer, 1925) によれば、シカゴやカンザスシティーでは教育行政のなかに、*visiting teacher* の部門と出欠管理部門が別々におかれた上で、緊密な協働⁴が行われていた。「これらの都市では *visiting teacher* は、

遅刻 (*lateness*) や断続的出席 (*intermittent attendance*) の原因調査にあたっている。断続的出席とは、出席が不安定ではあるが、怠学・長欠取締官の管轄下におかれるほどの慢性的不安定 (*chronically irregular*) ではないものをいう (ibid:75)。また同じく出欠部門から独立した *visiting teacher* 部門をもつロチェスターでは、原則として子どもの出欠に関わる仕事は *visiting teacher* 部門の所管というルールを打ち出し、「生徒数の増加に比例して *visiting teacher* 数を増員する一方、出欠に関わる取締業務を行う怠学・長欠取締官は最低限の人員にとどめる」 (ibid:76) 方針をとった。ここでは「いかなる怠学のケースも、*visiting teacher* の手による調整の試みを経ない限り、裁判所行きにはさせない」 (ibid:77) との方針のもと、*visiting teacher* が怠学・長欠問題におけるゲートキーパーとして最も重要な役割を果たしたのである (Ellis, 1925:164-167 も参照)。

4. ニューヨーク市における事業の終焉

ニューヨーク市の *visiting teacher* 事業を一手に引き受けてきたのがニューヨーク市公教育協会 (PEA) であることは、じつは 1913 年の制度化以後も変わらなかった。市の予算措置が実現したとは言え、その人数はニーズの巨大さに比して実に貧弱であり、市の予算で雇用された *visiting teacher* と並行して、ニューヨーク市公教育協会が独自に雇用する *visiting teacher* が活動を続けた。こうして一貫して屋台骨を支え続けてきたニューヨーク市公教育協会を襲ったのが、1929 年 10 月の株式市場暴落とそれに引き続く大恐慌時代の始まりであった。

じつは PEA は 1920 年代全般を通じて、政治的に苦境の時期が続いた。1917 年のミッシェル市長落選以降、ニューヨーク市政は再びタマニーホールの手にしっかり落ち、反タマニーを存在意義に立ち上がってきた団体である PEA (倉石 2010) の立場は悪化する。市長人事に加えて PEA に追い打ちをかけたのが教育長人事であった。1918 年、大ニューヨーク市になって初代の教育長を長年務めたマクスウェルが引退し、後任にエッティンガー (William L. Ettinger) が就いた。マクスウェルと同様、エッティンガー教育長も「PEA にとって最も頼りになる教育委員会内部の同盟者」 (Cohen, 1964:110) であった。しかし後任市長のハイラン (John F. Hylan) は 1924 年、エッティンガー教育長の再任を拒否した。その後をおそったオシェア (William J. O'Shea) 教育長はハイラン市長の意向に沿う人物であり、PEA に対してはことごとく敵対的であった。この体制によって PEA は、教育委員会に対して影響を及ぼすパイプをほとんど失ってしまった。ようやく市による雇用が実現したものの、*visiting teacher* の雇用数が 1920 年代に入っても伸び悩んだ背景にはこうした事情がある。その後、PEA は野党的立場から市政、市教育委員会に対してもの申し続け、それなりの存在感を發揮はした。またこの時期、*visiting teacher* 事業と並んで PEA が力を入れた事業として特筆されるのが、かつてファレルの下でボランティアワーカーとして働いた経験もあるアーヴィンが主導した実験学校、リトル・レッド・スクールハウス

である。かつての精神薄弱児に対する取り組みを活かしつつも、この試みは主に英才児教育を主眼においた革新的教育実験であった。PEA に対して冷淡なハイラン、オシェア体制下での実験的試みは難渋を極めたが、革新主義(**progressivism**)の教育実践史にその名を残した。

こうした苦難に立ち向かいながらニューヨーク市公教育協会は **visiting teacher** 事業を行ってきたが、1929 年の株価暴落による大恐慌時代の到来は状況を一変させた。1930 年 6 月 30 日をもってコモンウェルス財団非行予防プログラムの助成も終わり (**Commonwealth Fund, 1931:60**)、こうした財団からの資金援助が期待できなくなったことで財政は窮地に立たされた。そして 1930 年、ついにニューヨーク市の **visiting teacher** 事業にも終止符が打たれることになった (**Cohen, 1964:137-8**)。

おわりに

本稿では、ニューヨーク市において曲がりなりにも **visiting teacher** 雇用の予算が措置され、制度化が実現したもとの、彼女らが普通学校においていかなる活動を展開したかを検討した。その結果明らかになったのは、配置された学校や学区の状況によってその仕事内容が大きく左右され、市内でも大きな差異が生まれたということであった。一方で外国からの移民家族が多数居住しており、貧困や失業といった問題が可視的である地区においては、**visiting teacher** にとっての古巣でもあるセトルメント・ハウスとの協働関係の構築など、コミュニティワーカーに近い活動ぶりが目についた。しかし他方で、貧困、失業といった問題は影が薄く、比較的安定した層が居住する学区に派遣された **visiting teacher** もおり、その活動の軸足はもっぱら子どもの知的能力の検査、特別学級への措置妥当性の判断などに置かれ、場合によっては英才教育の相談も受けるありさまであった。これは地域のニーズが、貧困や劣悪な生活環境の改善といったところではなく、もっぱら子どもの学業・学力に関心が向いていたことの反映である。こうした多様化を生んだ背景は、税金が投入された公的事业として、特定層に偏ったサービスに関わり続けることが困難となったことが考えられる。

またこれに関連して、普通学校の現場で **visiting teacher** が怠学取締官との間にどのような分業・共存関係を作っていたかを検討した。これもやはり、学校や学区の状況やニーズに応じて多様なかたちをとるものと思われるが、欠席や怠学のようなより物理的、実在的で動かし難いものについては怠学取締官が、それに対して学業不振や問題行動のような、それを「不振」や「問題」と判定する主観の存在を前提とする微妙な問題については **visiting teacher** という分業関係がみられた。ここからも、**visiting teacher** が取り組む問題に占める「学校に行かない子ども」の問題の比重が下がる傾向が読み取れる。

このように、制度化とあいまって **visiting teacher** の扱う問題の種類も、また関わる対象の子

どもの層も、かつての貧困層や移民といった困難層、あるいはそうした層に固有の問題への集中傾向がうすまり、拡散化に向かっていったのである。

【注】

- 1) ロバート・チャーチは、このような **visiting teacher** の変質よりも、それがそもそも誕生の当初から社会秩序や社会統制への強い志向をもっていったことを重視し、**visiting teacher** 運動を「保守的プロGRESSイブズ」の系譜に位置づけている (Church, 1976: 274)。
- 2) J. ラウダーバックの業務報告に続いて、学区教育長による彼女の仕事ぶりへの評価が述べられており、そこにはこうある。「彼女の働きの中で極めて有用であったのは、精神薄弱の子どものケースの探索である。大いにその助けを借りて、校長らはそうしたケースを市の無学年学級担当室に回送したのである。…例えばある校長は、度を越した数の年長女子を精神薄弱だと報告した。しかし勿論、本当に精神薄弱のケースしか Miss Farrell による検査に回すことができない。彼女は子どもの精神薄弱に関する博識によって、この数を大いに減らすことができた。」 (CNYDE, 1915: 145)
- 3) やや長いタイムスパンでの傾向だが、同様の傾向がニューヨーク州ロチェスター市でも読みとれる。1913年では欠席問題が全体の19%を占めていたのが、20年後の1933年には4%にまで低下している (AAVT, 1933: 3)。
- 4) カルバート (Culbert, 1929) はこうした協働の例を、ある兄弟のたとえ話で述べている。兄弟のうち一方（仮に兄とする）は「出席記録は極めて良好で、学業成績も良いのだが、非常に厄介な情緒的問題を抱えて」 (ibid: 102) おり、**visiting teacher** に託された。他方でその弟は出席が良好でなく、怠学・長欠取締官にその処遇が委ねられた。この場合、両者が連携してそれぞれの受け持つケースの助けとなることがある。時には怠学・長欠取締官が弟の処遇を通じて家庭との間にもつ接触がもたらす情報によって、**visiting teacher** が兄のケースを扱い始める際に有益な手助けとなるかもしれない。また逆に、**visiting teacher** が兄のケースを扱っているうちに、その弟が怠学常習者であることを把握し、怠学・長欠取締官に通告するということもあるかもしれない。

【引用・参考文献】

・ 一次資料

- American Association of Visiting Teachers (AAVT) 1933 *Visiting Teacher Bulletin*. Vol.7 (6)
 City of New York, Department of Education (CNYDE), 1913-1915, *Annual Report of the City Superintendent of Schools, Reports on Defective Children*.
 City of New York, Department of Education (CNYDE), 1917-1920, *Annual Report of the City Superintendent of Schools, Reports on Special Classes*.
 Commonwealth Fund, 1931 *Commonwealth Fund Twelfth Annual Report*.

・ 二次資料

- Church, R. 1976 *Education in the United States: an Interpretive History*. Free Press.
 Cohen, S. 1964, *Progressives and Urban School Reform: the Public Education Association of New York City 1895-1954*. Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University.
 Costin, L. 1969 “A Historical Review of School Social Work” *Social Casework* 50, pp.439-453.
 Culbert, J.F. 1929 *The Visiting Teacher at Work*. The Commonwealth Fund Division of Publications.
 Ellis, M.B. 1925 *The Visiting Teacher in Rochester*. The Joint Committee on Methods of Preventing Delinquency.
 Fink, A. 1942 *The Field of Social Work*. Henry Holt & Company.
 Johnson, H.M. 1916 *The Visiting Teacher in New York City*. Public Education Association of the city of New York.
 Nudd, H. 1926 “The purpose and scope of visiting teacher work” in Sayles, 1926 *The Problem Child in School*. The

- Joint Committee on Methods of Preventing Delinquency.
 Oppenheimer, J.J. 1925 *The Visiting Teacher Movement, with special reference to Administrative Relationships*. New York: Joint Committee on Methods of Preventing Delinquency.
- Sarason, B.S. & Doris, J. 1979 *Educational Handicap, Public Policy, and Social History*. Free Press
- Sayles, Mary B. 1926 *The Problem Child in School*. The Joint Committee on Methods of Preventing Delinquency.
- Sedlak, M.W. & Schlossman, S. 1985 "The Public School and Social Services: Reassessing the Progressive Legacy" *Educational Theory* Vol. 35(4) pp.371-383.
- Tyack, D.B. 1992 "Health and Social Services in Public Schools: Historical Perspective" *The Future of Children* Vol. 2(1),pp.19-31.
- Tyack, D.B. & Berkowitz, M. 1977 "The Man Nobody Liked: Toward a Social History of the Truant Officer, 1840-1940" *American Quarterly* 26, pp.31-54.
- 栗野正紀 1996 「20 世紀初頭ニューヨーク市の公立学校における精神遅滞児学級の設置とその意義：他の特別児学級との関わりに着目して」『障害者問題史研究紀要』37、pp.9-17.
- 木村文香・伊藤秀樹 2011 「スクールソーシャルワーカーの導入による不登校対応の変化」『情報と社会』(21), pp.113-127.
- 倉石一郎 2009 『包摂と排除の教育学：戦後日本社会とマイノリティへの視座』生活書院
- 倉石一郎 2010 「ビジティング・ティーチャーの黎明とニューヨーク市公教育協会 1895- 1913：怠学・長欠問題の「発見」から学校機能の福祉化へ」『東京外国語大学論集』81、pp.133-154.
- 倉石一郎 2011a 「学校を基盤とする福祉的サービスの制度化をめぐる：米国における visiting teacher の経験を中心に」『教育学研究』78 巻 2 号、pp.38-49.
- 倉石一郎 2011b 「コモンウェルス財団「非行予防プログラム」と visiting teacher：1920 年代における全米への活動展開期」『東京外国語大学論集』83、pp.125-142.
- 酒井朗 2010 「学校に行かない子ども」 荻谷剛彦・濱名陽子・木村涼子・酒井朗 『教育の社会学 [新版]』有斐閣
- 酒井朗・川畑 俊一 2011 「不登校問題の批判的検討：脱落型不登校の顕在化と支援体制の変化に基づいて」『大妻女子大学家政系研究紀要』47, pp.47-58.

On the change of visiting teacher activities after the <institutionalization> in the New York City —Especially in relation to the problem of “non-attendances” in school—

KURAIISHI Ichiro

This paper focuses on the situation after the New York City Board of Education's decision in 1913 to employ the visiting teacher and explores the changing nature of her activities. At first, the visiting teacher, former name of school social worker in the United States, had taken a role as community worker, or as a “liaison” between school and the poor, immigrant community to improve the suffering environment of children who often tend to be irregularly attendant to schools. However, incorporation of visiting teacher to the public education system of New York City had changed the nature of visiting teacher's activities.

In this paper the reports of visiting teachers who were employed by the Board of Education were analyzed, and it found that the work of visiting teacher was dramatically diverse due to the characteristics of the district and school to which she was appointed. One visiting teacher, appointed to the district where many poor immigrants lived, was mainly committed to the problem of non-attendance or irregular attendance problem, partly caused by the adverse life condition of children and families. The other visiting teacher, however, was committed mainly to the poor scholarship problem, and little to the non-attendance. In her district one seldom found the problem of poverty. That diversity could be explained by the fact that the activities of visiting teacher became responsible for all the tax-payer, rather than the poor and immigrant people.

Here the relation between the truant officer and the visiting teacher was also considered, and it was concluded that in relation to the truant officer, visiting teacher tended to be in charge of wider range of student problems than truant officer, from irregular attendance to misconduct and poor scholarship.