

# アメリカにおける学校を中心とした子どもへのサービスを統合するプログラムに関する一考察

— 成立の背景を中心に —

平田 敦義\*

## 1. はじめに

本稿の目的は、アメリカで行われている、学校が拠点となり子どもへの教育および社会福祉諸サービスを統合して提供するプログラムについて、その成立を促した背景を明らかにすることである。学校が中心となって子どもへのサービスを統合し提供するプログラム（School-Linked Integrated Services Program<sup>1)</sup>、以下「SLIS プログラム」と略記する。）とは、学校や福祉機関がそれぞれの役割として個々に行ってきた教育サービスやカウンセリングなどの福祉サービスを、施設としての学校を拠点に、子どもに包括的に提供する取り組みのことを指す。このプログラムのユニークな点は、主に都市中心部などの貧困地域において、子どもが将来自立するために必要とする教育サービスと社会福祉サービスを学校一カ所で総合的に提供する点にある。

SLIS プログラムが州規模で実施されているカリフォルニア州では、プログラムを導入した貧困地域の成績困難校において、成績が学年の下位25%に属する生徒の4分の1が読解力で成績が向上し、半数の生徒が算数の成績の向上が報告され、学力以外の調査でも、学校内の秩序維持が可能となった、子どもの学校への帰属意識が高まった、学校の諸行事への父母の参加率が向上した、住所不定家族が減少した、保護者の失業率が改善されたなどの報告がなされ<sup>2)</sup>、SLIS は子どもの学力改善や問題行動の抑制、地域再生の重要なオルタナティブとなっているといえる。このようなSLIS プログラムは、1980年代半ばに導入されるよ

---

\* 筑波大学人間総合科学等支援室・準研究員

うになり、1990年代には全米に広がりを見せ、プログラムを導入する学校や学区が増加していること、政策評価においても一定の評価を得ていることから、今日では、アメリカの教育改革および福祉改革のオルタナティブの一つを形成するに至っている<sup>3)</sup>。

このような子どもの学力の向上や子どもの家庭環境の改善、地域再生といった政策課題は、アメリカだけが抱える問題ではない。今日、日本の教育改革においても、特色のある学校づくりや質の高い指導のために地域との連携の構築が求められ、子どもの問題行動や心の問題への対応、登下校時の防犯などにおいて、学校と、地域住民、警察、児童相談所、その他、医療・福祉といった地域の諸機関との連携の必要性が提起され始めている。本稿が対象とする SLIS プログラムに焦点を当てることは、将来的には、学校が本来の目的である教育サービスを提供するとともに、学校の教職員だけでは提供することが困難である問題行動への対応や安全確保等のニーズに対し、子どもが一日の大半の時間を過ごす場という特長を活かし、子どもや家族へのさまざまなサービスの拠点となり、諸機関との連携による、学校の抱える課題と地域社会の抱える課題の双方に資する新たなサービスを行う、有効なモデルを提供することができると考えられる。

アメリカでの SLIS は、地域の諸機関との連携という性格から、学区教育委員会や学校が中心となり運営するケースが多いながらも、学校改善や子どもの学力向上だけでなく、地域の社会福祉サービスの効率性や有効性の向上、さらには地域経済の発展や治安の向上などにも寄与する取り組みに発展しつつある。それゆえに SLIS プログラムの実施効果は、地域社会や学校近隣のコミュニティーに大きな影響をもたらすことになる。したがって、プログラムの導入や実施・運営には多様なアクター（SLIS プログラムのコーディネーター、校長、学区教育委員会、教育長、自治体の首長、地域経済界のリーダー、議員など）が関わり、プログラムの有効な運用の成否の鍵は、これらのアクターが握っていると考えられる。

本論考では、各アクターのコミットメントの仕方が SLIS プログラムの性格・特徴形成や施策の成否にどのような影響を有するのかについて検討を進める準備作業の一つとして、SLIS プログラムの成立過程を明らかにする。なぜなら、SLIS プログラムの成立過程がこのプログラムの基本的な性格に色濃く反映されると考え

るからである。ここで明らかとなった性格や成立過程は、今後行わなければならないアクターの選定やケースごとのプログラムの特徴を位置づける上で、重要な基礎作業となると考えられる。

このような SLIS サービスに関するアメリカにおける先行研究としては、SLIS プログラムが各州に拡大した時期に発表された Louise Adler らによる政治学的研究<sup>4)</sup>、SLIS プログラムの拡大後、約10年が経過した時点で発表された Margaret Wang と William Boyd による政策研究<sup>5)</sup>、および Joy Dryfoos らによる SLIS プログラムの実施のための事例集<sup>6)</sup>などが代表的である。また、日本における先行研究としては、組織間協働 (inter-agency work) という概念に着目し、組織間の連携の成立の仕方や効果・課題について教育政策の視点から検討を行っている山下の研究<sup>7)</sup> や、SLIS プログラム理念を紹介している青木の研究<sup>8)</sup> がある。前者は組織間協働の理論的背景および具体的展開事例について詳述し、後者は、SLIS プログラムの一形態であるフルサービススクールの理念と現実を描写することを目的としているために、SLIS プログラムの成立背景について詳細な言及はなされていない。そこで、本論考では、SLIS プログラムの成立過程を福祉改革の文脈、教育改革の文脈、それら両者をつなぎ SLIS プログラムを急速に拡大させるきっかけとなった子どものための政策という3つの視点を設定し、詳述することとする。

## 2. SLIS プログラムの特徴

SLIS プログラムとは、教育サービス、福祉サービス、医療サービスなどを学校内で総合的に行う事業である<sup>9)</sup>。SLIS プログラムでは、学校はサービス提供における中心的な拠点となり、サービス提供機関と子ども・家族の架け橋となる点において、「ハブ的」な存在となる。

SLIS プログラムの対象となるのは、貧困が原因で生活が危機的な状況にある (at-risk) 子どもたちである。危機的な状況とは、言い換えれば、市民としての素養を身につけ就職することによって自立し、生産的な大人になるために十分な教育を受けることができない環境にあるということである。例えば、季節労働者の子ども、罪を犯した子ども、移民で英語力が不十分な子ども、妊娠している子ども、一人親の家庭の子どもなどがこれに該当することが多く、とりわけ、貧困層

の子どもなどがこれに相当することが多い<sup>10)</sup>。これらの危機的状況にある子どもたちは、マイノリティーや貧困層が集中する都市中心部に多く見られ、それゆえに、SLIS プログラムに最も期待を寄せるのがアメリカの都市部の学区や学校であり、このような地区でこのプログラムの実施が比較的早くから行われてきた<sup>11)</sup>。

このプログラムの目的は、学校教育に対するレディネスの形成および学習への取り組みを阻害する要因、すなわち貧困や劣悪な生活環境などを軽減し改善することにある。すなわち、子どもの生活の質を改善することによって、学校での学習活動の成果や自分の将来への意識を高め、子どもの将来の貧困を撲滅し、生活保護など福祉依存の生活から脱し、質の高い生活が送れる機会を提供しようとするものである。このプログラムの主な特徴は、第1に、学校、福祉および医療機関などによって、従来、別々に行ってきた子どもとその家族へのサービスを、一カ所で統合して提供する（one-stop）ことであり、その場所が子どもたちの通う学校であることである。第2に、福祉サービスや医療サービスは、失業、貧困、病気、非行行為など問題が生じて初めて対処が行われる、「治療的」もしくは「対症的」なサービスとして行われてきたが、SLIS サービスでは、問題を「予防」することに主眼がおかれていることである<sup>12)</sup>。第3に、生活の質を高め、予防的なサービスを提供するという観点から、子どもたちには正しい生活習慣の取得や学力の向上、家族に対しては職業訓練や家庭環境の改善のためのカウンセリングなどのプログラムが実施され、家族および地域社会全体の環境を改善し、そのことによって子どもの学習環境と生活環境を向上させようとする、子どもを取り巻く環境の抜本的な改善を目指していることである。

具体的に、統合されて実施されるサービスは、つぎのようなものがある。子どもに対しては、栄養状態を改善するための補食プログラム、虐待等による子どもの心の傷に対するカウンセリング、薬物乱用を防止するプログラム、10代の妊娠を防止または10代の母親の子育てを支援するプログラム、ドロップアウト防止プログラムなどがあげられ、保護者に対する生活および子育ての意識向上を図るための、児童虐待防止のための啓蒙活動、犯罪からの更生プログラム、リテラシー訓練プログラム、職業訓練、成人に対する補習教育、始業前・放課後のケアプログラム、育児支援活動、ホームレスから離脱するための支援プログラムなどであ

る。実施される地域が抱える問題の特徴に応じて、これらのサービスのいくつかが選択され、学校が行う教育活動を保持しながら、学校内（場合によっては学校の近隣の施設）でサービス提供諸機関のスタッフによるサービスの提供がなされている。

SLIS プログラムの運営はつぎのように行われている。学校はサービス提供機関のネットワークおよびサービス提供の拠点であり、さらに、サービス提供機関と子ども・家族をつなぐ存在でもある。学校の教職員は、本来の職務である教育を行うほか、特定のサービスを必要とする子どもを特定し、子どもがサービスを受容できるための調整を行うといった、子どもとサービスをつなぐハブ的な機能を担っている。学校内で行われる医療サービスや福祉サービス、外部の機関が学校内で提供する教育サービスの実施は、学校外から派遣される専門のスタッフによって行われる。この他に、SLIS プログラムにおけるサービス提供の調整役として専門のコーディネーターを置くことが多い。コーディネーターは、主に学区との雇用契約の下、各機関同士の調整および学校でのサービス提供の監督を行い、実施サービスの選定や企画立案を担う権限を有することもある。したがって、SLIS プログラムが実施されている学校には、教職員のほかに、教育以外のサービスを提供する専門職員、企画調整およびモニターを行うコーディネーターが配置されることになる。これら3者の役割とその責任は明確に分かれており、少なくとも、教職員と教育以外のサービスを行う専門職員の間、およびプログラムに関わるサービス提供機関同士の責任分担は明確にされている。

SLIS プログラムは、家族と地域のおかれている状況に即して、包括的に柔軟に行われ、早期の問題発見、解決、問題予防に主眼が置かれるため、プログラムの意志決定権は、州の中央機関ではなく、コミュニティや学校レベルであり、学校に基礎をおいた (school-based or site-based) 運用形態をとることが多い<sup>13)</sup>。これは、地域により解決すべき課題に違いがあるためであり、それへの取り組みの方法や形態は同じものが一つとして存在しないといっても過言でなく、プログラムの内容は実に多様である<sup>14)</sup>。また、プログラム運営規模も同様に多様であり、全州的に行われているもの、都市・郡主導のプロジェクト、学区や学校単位での小規模な取り組みまでひろがりがある。

このような SLIS プログラムの一事例として、ニューヨーク市の第218中学校での取り組みは以下のような内容で構成されている。同校で行われる SLIS プログラムは、第6学区と子どもへの援助協会（Children's Aid Society in New York）の連携によって運営されている。プログラムの目標は、既存の設備である学校を最大限に活用し、地域の子どもたちとその家族が必要とするあらゆるサービスを提供することができるマルチサービスセンターとして、子供のとその家族に対してサービスを行うことである。同校が位置するのは、マンハッタンの北端に位置するインウッド地区（Linwood area）であり、住民の30%がドミニカ共和国からの移民というヒスパニック系が多く、住民の半分が一年間の所得が1万ドル以下であり、同地区は犯罪多発地区でもある。ここで提供されているサービスは、保健医療サービス、始業前・放課後のケア、キャリア・レディネスの育成、芸術やレクリエーションを楽しむための機会提供、父母のための成人教育、サマー・プログラム、地域社会の発展のためのさまざまな取り組みである<sup>15)</sup>。

同校は7時に校門が開かれ、朝食を自宅で取ることができない子どもたちのための朝食の提供から、その一日が始まる。その後、学校の授業が開始されるまで、生徒はスポーツやバンドの練習をして過ごす。学校では、教職員以外の外部スタッフによる生徒を対象とした教科外教育を受ける機会が提供されており、ビジネススクール、コミュニティー・サービス、自己表現方法、倫理と法、数学・科学・工学の5つの講座から自由に選択することができる。放課後、学校は午後10時まで開かれており、さまざまな教育サービスの提供が行われる。学力向上のための補習、スポーツ、コンピューター教室、音楽や芸術の講座、企業が提供する就職のためのワークショップなどである。子どもたちは学校内のスポーツや芸術の設備と備品を使うことができ、さらに、地域の成人を対象として提供されている英語講座、コンピューター教室、育児の講習にも、大人と一緒に参加することも可能である。学校は週末や長期休暇中も開いており、コミュニティーの住民の文化向上を促進するイベントや講座の開設や、家族が子どもたちと参加するための多くのプログラムが提供されている<sup>16)</sup>。

### 3. プログラムの成立背景

#### SLIS プログラムの広がり

学校において福祉機関や医療機関によるサービスが提供される事例は、実は、20世紀初頭から、学校単位の小規模な取り組みとして草の根的に行われてきており、今日でもみられる学童保育に相当する放課後プログラムや夏休みのレクリエーションプログラムなどがこれに相当するといえる<sup>17)</sup>。

しかしながら、既述した特徴をもつ SLIS の取り組みが、州や学区規模の施策として広く組織的に行われるようになるのは、1990年代を待たなければならない。SLIS プログラムは、1980年代半ばから各州や学区単位での取り組みが徐々に開始され、全米規模で発展する契機となったのは、1987年のタスクフォース「ジョイニング・フォース (Joining Forces)」の立ち上げである。

ジョイニング・フォースは、全米州教育委員会連合会 (the National Association of State Boards of Education, NASBE) が、フォード財団からの助成金を受け開始したプロジェクトである。ジョイニング・フォースの目的は、生活環境が危機的な状況にある子どもとその家族に対し、より有効なサービスを提供するため、福祉事業と教育の協働関係を構築する連携を提案し、普及させることであった。ジョイニング・フォースの立ち上げの翌年、1988年5月には同プロジェクト主催の第1回の会議 (Wingspread Conference) がウィスコンシン州ラシーンのウィンドスプレッドセンターで開催されている。同プロジェクト主催の会議がその後の SLIS プログラムの発展の契機となったと考えられる所以は、その会議への参加者にあり、全米州教育委員会連合会をはじめ、全米知事協会 (the National Governors Association)、州教育長協議会 (the Council of Chief State School Officers)、アメリカ公共福祉協会 (American Public Welfare Association)、このほか、政策関係団体、研究機関や財団の代表者など政策の立案・実施に関わる教育分野および福祉分野の19団体の代表者、約60名が一堂に会し、意見交換と教育と福祉の連携を促進する必要性を確認しあったことである。

NASBE の事務局長 Gene Whilhoit は、深刻な貧困状態にある子どもとその家族への有効なサービスを提供することができるように、サービス提供体制を抜本的に改善するために、子どもとその家族にサービスを提供してきた既存の体制を統

合することが重要であり、そのためには「子どものための政策（'children's agenda'）」として新たに取り組むべき政策課題として認識すべきことを呼びかけている<sup>18)</sup>。この提案には、広範囲にわたる会議参加者から賛同の声が寄せられ、後の調査によれば、この会議が開催された1988年を境に、各州では教育と福祉の連携のためのタスクフォースや検討委員会の設置、政策提案などが急速に拡大している<sup>19)</sup>。

実際、1990年を前後して、いくつかの州では全州規模で SLIS プログラムの実施やそれを支援する法律案が提出、可決され、SLIS プログラムはその知名度を高めながら、本格的に発展する時期を迎える。例えば、1988年、ニュージャージー州では、学校に基礎をおいた青年へのサービスプログラムが開始された。さらに、1990年にはケンタッキー州でケンタッキー教育改革法が成立し、教育改革の手段の一つとして SLIS プログラム実施を位置づけている。この他にも、1991年にカリフォルニア州では、カリフォルニアヘルシースタート法が成立している。この法律は、まさに各学区教育委員会に対して SLIS プログラム採択と実施に対するインセンティブを与えることをその内容としている。これらの州法の成立や施策の実施により、草の根的に実施されてきた学校における福祉や医療サービスの提供が、行政主導の政策の一つとして位置づけられ、州レベルでの SLIS プログラムの拡大が開始されたのである。

他方、連邦レベルでも、1992年、連邦議会下院に SLIS プログラムを普及展開させるために財源を支出する法案が提出され、同法案は成立しなかったものの、連邦レベルでの取り組みの萌芽を見てとることができる。1990年半ばには連邦政府レベルでの本格的な誘導政策が開始されるようになった。その現れとして、連邦教育省（U.S. Department of Education）による、SLIS プログラムの普及を目的としたガイドブックの発行や調査研究の件数が増加している<sup>20)</sup>。さらに、クリントン政権による1994年改正初等中等教育法タイトル I の成立は SLIS プログラムにとって大きな意味をもち、この法律では学校と家庭の連携の強化が求められると同時に、補償教育のための財源が州や各学校に直接交付されることにより、SLIS のコーディネーターへの報酬に充てる財源の確保が容易になるなど、SLIS プログラムを実施するための財源の多様化が進むことになった。今日では、連邦

政府の州政府に対する補助金は、州規模でのSLISプログラム拡大に大きな影響を与えている<sup>21)</sup>。すなわち、連邦政府が与えるインセンティブに呼応する形で、州政府は、補助金の獲得をめざし、立法措置や政策実施、政策評価を通して、SLISプログラムの実施を推し進める構図ができあがりつつある<sup>22)</sup>。

SLISプログラムは、以上のような経緯でアメリカ全土に展開することになったが、教育と福祉の連携が提案され、両者をつなぐ拠点として学校がクローズアップされることになるには、次のような背景があった。

### 貧困の拡大と福祉サービスの改革の必要性

アメリカでは1970年代初頭までに好景気が終息し、1980年代に一時、経済の持ち直しが見られたものの、1990年初頭にかけて、経済の停滞は深刻な様相を呈していた。これに伴って、失業率の上昇、所得格差の拡大などが1970年代以降、大きな問題となる。とりわけ、所得の格差の拡大は、アメリカほど急速かつ広範囲に広がった国がないといわれるほど深刻な問題であった<sup>23)</sup>。この結果、所得の低い階層の貧困化に拍車がかかり、貧困世帯の子ども数は、1970年の14.9%から年々増加し、1975年で16.8%、1980年で17.3%、1985年20.1%、以降景気の回復する1990年代初頭までは、貧困世帯の子ども数の割合は20%台を維持し続けていた<sup>24)</sup>。なかでも、貧困ライン以下の家庭で育てられる黒人とヒスパニックの子どもたちの割合は、白人のそれに比べて著しく高いものであった。

貧困は社会福祉に依存する失業者や低所得者の割合を増加させるとともに、犯罪率の増加や離婚率の上昇などによる家庭環境の悪化は、子どもの非行やドロップアウトを増加させることになり、こどもの非行歴や低学歴が低賃金での就労や失業をもたらし、世代を超えて貧困や生活保護など社会福祉への依存の悪循環を引き起こしていた<sup>25)</sup>。

これらの状況に対し、社会福祉施策として、政府は失業手当や生活保護の支給だけではなく、職に就くための職業訓練や再教育を実施するなど多くの財源を投入し多様なプログラムやサービスを提供してきていた。しかしながら、多くの財源は連邦政府からの補助金でまかなわれていたため、州政府や地方政府には地域の実態に応じてサービスを柔軟に実施する裁量がなく、さまざまな問題を引き起

こしていた。例えば、新たに必要とされるサービスが生じた場合でも、サービスの内容や形態を変更することは困難となり、さらに、組織は、原則的に他の組織から独立し単独で機能することが前提となっているため、対象とする人々へのサービスに他機関が提供するサービスと重複が生じていたり、一方で、住民が必要なサービスを提供する機関が存在しないというサービスの空白が生じるといった、サービス断片化（fragmentation）が生じていた。この中で、1980年後半から1990年初頭にかけて、社会福祉サービスの提供の非効率性が問題視され始めていた<sup>26)</sup>。

また、貧困や社会福祉依存の悪循環は、子どもの非行やドロップアウトが大きな要因となっているにもかかわらず、社会福祉サービスは、青年や成人の生活保護や就労支援といった問題の顕著な部分だけを和らげるような直接的な支援をすることとどまり、子どもが将来において経済的な自立を果たすための支援を行うという抜本的解決を図ってこなかったため、貧困問題の改善に成果がみられないとの指摘がなされるようになっていた<sup>27)</sup>。しかしながら、サービスが必要な子どもを特定し、必要なサービスにアクセスするための橋渡しをする機関やスタッフが存在しないというのが1980年代半ばの現実であった。このように、社会福祉サービスは、サービスの効果的な提供の手法の確立と子どもという新たなサービス対象の拡大の必要性という課題を有していた。

## 教育改革の進展

一方、1983年に連邦教育省が発表した『危機に立つ国家（A Nation at Risk）』以降、アメリカにおいては教育改革が国家的な政策課題として、識字率の向上、教育水準や学力の向上、教員養成および待遇の改善などを推し進め、1980年代は学校の質の改善と子どもの学力向上を求める形で教育への関心が大いに高まりを見せた時代であった。しかしながら、強いアメリカを目指すアメリカの経済の向上や国際的競争力の強化を図るために実施されたこれらの教育改革は、学力の向上を大きな目標に据えていたが、この目標を担うことが期待されたのは平均的な子どもたちであり、貧困にある子どもたちに政策課題としてのスポットライトが当てられることはほとんどなかった<sup>28)</sup>。

この連邦政府主導の教育改革に対して、1986年のカーネギー財団による『備えある国家 (A Nation Prepared)』や全米州知事会の『成果の時 (Time for Results)』などの報告書が刊行され、より効果的な教育改革の必要性が提起された。これらの報告書では、学校や学区レベルでの意志決定を重視し、より効果的な改革を遂行し、結果を重視するアカウンタビリティシステムが導入されるなど、教育改革に実質的な結果をもたらすための提案がなされ、教師の質の重要性が指摘されるとともに、貧困状態おかれている子どもたちのドロップアウト防止や学力向上が教育改革の目標を達するために重要であることが指摘された。ここに至り、ようやく、貧困が原因で危機的な状況にある子どもたちが教育改革の対象として注目され始めたのである。確かに、連邦政府による補償教育政策として、1965年以降、タイトル I 補助金が投入され、貧困撲滅のための政策がとられてはきたが、連邦政府から学校に直接配分されるこの補助金は貧困問題の解決に十分な額とはいえず、また、この補助金を用いた施策は十分な結果をもたらしていない状況にあり、教育改革においてもまた、福祉改革と同様に、貧困状態におかれている子どもへの効果的な取り組みが求められていた。

福祉改革の課題として、子どもへのケアの実施の必要性と、教育改革の課題として、貧困のうちにある子どものドロップアウトの防止および学力の向上を行うための効果的な手法の模索のなかで、草の根的に存在した福祉機関と学校の連携に注目されるようになった。さらに、連携の中で、SLIS プログラムの特徴にみられるように学校が中心的な役割を果たすことが期待された理由は、学校のもつ子どもおよびその家族との特有の関係にあった。学校や教員集団は、家族以外の存在で、唯一子どもと継続的な接点をもつ組織であり、さらに、学校はその施設の規模においても、その立地においても、コミュニティの中心存在であることが多く、この学校のもつ特徴がクローズアップされ、個々の子どもの問題を発見し、処置するプロセスの中心として位置づけられ始めた<sup>29)</sup>。そこで、学校を中心としてサービスを統合する試みが開始されたのである。

## 子どものための政策への注目

このように、福祉改革と教育改革を横断する取り組みとして、学校をサービス

の拠点として子どもへの教育サービス、医療サービス、福祉サービスを提供する試みが州規模および連邦規模で推進されたことを後押ししたのが、「子どものための政策」の存在である。

1970年代以降から拡大する貧困問題に対応するために、家族のための政策 (family policy) が政策立案の際に議論され始め、これに続いて、1980年代になって子どものための政策 (children's policy) がようやく注目されるようになる。このように子どもに関する問題が主要な政策事項となった原因は、子どもがおかれている危機的環境について警告的な意味をもつ統計データとその分析結果が相次いで発表されたことであった。例えば、1989年にカリフォルニアの教育に関する政策分析組織が出版した『カリフォルニアの子どもたちの実態 (Conditions of Children in California)』では、家庭の収入状況から子どもへのサービスの状態を詳細に描写し、そして州政府への子どものための政策形成への提言までなされている<sup>30)</sup>。このように、貧困や病理、非行や家庭環境の悪化、学業成績の低下などが詳細な統計上のデータで明らかにされ、子どもの状況が実証的に明らかになったことにより、子どもの環境改善を提唱するさまざまな団体や財団、行政機関が、子どもを取り巻く問題を政策上の取り上げるべき問題へと押し上げたといえることができる。

1950年代から1970年代に至るまではアメリカの福祉の発展期であり、ジョンソン大統領が掲げた「貧困との闘い (War on Poverty)」に代表されるように、貧困を撲滅することを目的に掲げた政策が実行され、1964年には経済機会法が制定され職業訓練中心の雇用対策事業、成人教育やヘッドスタート (就学前教育) などの教育事業など、貧困にある者の生活改善と自立促進のためのかれら自身が積極的に参加し活動することを求めることを手段とする、多様な事業が展開された。

1970年代に入ると、ベトナム戦争の敗北と景気の後退と長期的不況などに直面したアメリカは、「強いアメリカ」を再現するためにレーガン大統領による新保守主義改革が推進されることになった。小さな政府と自由競争を前提とする市場経済を理念に掲げた政策により、福祉国家政策は一転して批判の対象となるものであった。そのため、生活に対する自己責任と自立自助理念が強調され、用途が限定され交付されていた連邦政府からの補助金は、規制の緩和と引き替えに包括補

助金に変更され、公的扶助の給付は減額されていった。

このように、子どものための政策が重要な政策課題となる一方、皮肉にも財政上の支出は抑制されるという状況において、新たな政策として打ち出されたのが既存のリソースを有効に機能させ、活用することであった。それらは、ジョイニング・フォースが打ち出した方針がよく表しており、効果的な事業展開を目的としたサービスの統合と諸機関の連携という方向性である。ジョイニング・フォースの報告書には、サービスの統合と諸機関の連携について、つぎのような見解を示している<sup>31)</sup>。第1に、サービスの統合と諸機関の連携は、子どもへのサービス提供機関がそれぞれの限られた財政的資源を有効に活用し、高い効果を発揮しようと試みるようになった結果であること。第2に、学校と福祉サービス機関が子どもに対して担っている責任には重複するものがあり、子どもへの責任を複数の機関で分担することで能率的な運営が可能となったこと。この例として、学校の教師は特別なケアを必要とする子どもを発見し、福祉サービス提供機関はケアの結果を報告することをあげ、従来は個々の機関で重複して行っていた作業を分業したものであるとコメントしている。第3に、連携により新たなリソースを獲得することが可能となり、それは新たな補助金などの財源の獲得を中心に、新たな調整スタッフ（コーディネーター）やサービスを提供する専門家などの人的資源をあげている。

ジョイニング・フォースの設立に続いて、危機的な状況におかれている子どもを救済するため立法が相次いで連邦レベル、州レベルで制定されることになったことは上述したとおりである。また、連邦レベルでのゴール2000および1994年に改訂されたタイトルIなどがそれに相当する。これらの法律制定により、連邦政府や州政府が補助金の交付を通して SLIS プログラムを推進するためのイニシアチブを取り始め、各州や各学区、学校単位で直面する問題に応じた柔軟なプログラムの立案と実施する施策が行われている。

#### 4. おわりに

SLIS プログラムが成立した背景について、1980年代から1990年代初頭の社会福祉改革および教育改革において、貧困の撲滅が共通する課題であったこと、この

課題への処方箋として子どもの自立のためのケアに注目がなされたことを明らかにしてきた。

2000年を前後して、アメリカ経済の景気状況に変化がみられるが、アメリカにおける貧困の問題は依然として大きな課題であることには変わらない。とりわけ、大都市中心部に集中する貧困層の雇用、生活、子育て環境には対処すべき課題が山積しているといえる。このような中で、アメリカにおけるSLISプログラムは地域の福祉上および教育上の問題を包括的に解決するためのオルタナティブとなりつつあり、各州、各地域の実態や課題に応じた形態で実施されている。そのため、州や地域によってSLISプログラムの目的、成立過程、制度の特徴、運用実態にかなりの多様性が生じており、さらに、SLISプログラムの普及から10年が経過しているため、さまざまな実施事例が蓄積されてきている。一方、SLISプログラムが効果的に機能せず、廃止や形骸化に至った事例も少なくない。

したがって、今後は、SLISプログラムの特徴をさらに明確にするため、今回明らかとなった成立背景うち、個別事例ごとに、福祉改革的要因と教育改革的要因のどちらが主たる駆動力となったのかについて検討し、SLISプログラムをカテゴリー化する作業を今後の課題としておきたい。なぜなら、成立背景はプログラム実施の目的と表裏一体であり、その運営も大きな影響を及ぼすからである。さらに、今後は、プログラムの正否とプログラムを取り巻くアクターの関係について、SLISプログラムの事例分析を通して明らかにしていく必要がある。

## 注

- 1) 「School Linked Comprehensive Services」と記述される場合もあり、フロリダ州などでは「Full-Service School」プログラムともいわれるなど、地域によって呼称が異なるが、本稿では、もっとも一般的な「School-Linked Integrated Services Program」で統一表記する。
- 2) The UCLA Center of Healthier Children, Families and Communities, "The Healthy Start Initiative in California Final Report, 2001"
- 3) John Portz, Lana Staein, and Robin R. Jones, "City Schools & City Politics; Institutions and Leadership in Pittsburgh, Boston, and St. Louis," University Press of Kansas, 1999
- 4) Louise Adler & Sid Gardner, The Politics of Linking Schools and Social Services:

- The 1993 Yearbook of the Politics of Education Association: Yearbook of the Politics of Education Association*, Falmer, 1994
- 5) Margaret C. Wang & William Lowe Boyd, *Improving Results for Children and Families: Linking Collaborative Services With School Reform Efforts*, Information Age Pub Inc, 2000
  - 6) Joy G. Dryfoos & Sue Maguire, *Inside Full-Service Community Schools*, Corwin Pr, 2002
  - 7) 山下晃一「米国教育行政における総合的児童支援施策の生成と展開－組織間協働 (inter-agency work) の生成過程を中心に」(和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要、第4号、2004)
  - 8) 青木紀「アメリカにおける教育と福祉の連携－フルサービス・コミュニティ・スクール」(北海道大学大学院教育学研究科紀要、第85号、2002)
  - 9) U.S. Department of Education and Regional Educational Laboratory Network, *Putting the Pieces Together: Comprehensive School-Linked Strategies for Children and Families*, 1996; U.S. Department of Education, *School-Linked Comprehensive Services for Children and Families: What We Know and What We Need To Know*, 1995, etc.
  - 10) Olenick, M., & McCroskey, J., *Social and Health Services in Los Angeles county Schools: Countywide data on availability, need, funding*, Los Angeles, Los Angeles Roundtable for Children & Los Angeles County Office of Education, 1992
  - 11) Levy, J., & Copple, C., *Joining Force: A report from the first year*, Alexandria, VA, National Association of State Board of Education, 1989
  - 12) Reynolds, Joseph E, *Florida's Full Service Schools: A Case Study of Three Oversight Committees*, 1994
  - 13) Farrow, F, & Joe, T., "Financing school-based, integrated services efforts," In R. Behrman(ed.), *The future of children: School-linked services*, Los Altos, CA, Center for the future of Children and David and Lucile Packard Foundation, 1992
  - 14) Dryfoos, Joy, "Full-Service Community Schools: Creating New Institutions", *Phi Delta Kappa*; v83 n 5 p393-99, Jan 2002
  - 15) U.S. Department of Education, 1995, Op. cit.
  - 16) "Full-Service Schools," *Educational Leadership*; v53 n7, p18-23, Apr 1996
  - 17) Dryfoos, Joy G., 2002, Op. cit.
  - 18) Levy, J. & Copple, C., Op. cit.
  - 19) Levy, J. & Copple, C., Op. cit.
  - 20) U.S. Department of Education, *School-linked Comprehensive Services for Children and families: What We know and What We Need To Know*, 1995

- 21) このほかに、SLIS プログラムを支える連邦政府からの補助金として、財源として、タイトル11、家族保護支援プログラム、1994年ヘッドスタートプログラム、イーブンスター・プログラムなどがある。
- 22) U.S. Department of Education, *School-linked Comprehensive Services for Children and families: What We know and What We Need To Know*, 1995
- 23) 山岡洋一・仁平和夫訳『資本主義の未来』、ティビーエス・ブリタニカ、1996年、邦訳書。
- 24) アメリカ合衆国商務省センサス局編、鳥居泰彦監訳『現代アメリカデータ総覧2000 (Statistical Abstract of the United States)、東洋書林、2001年
- 25) Louise Alder, & Sid Gardner (ed.), *Op. cit.*
- 26) Levy, J. & Copple, C., *Op. cit.*
- 27) Janet E. Levy, "Joining Forces: Conceptual Underpinnings", 1988
- 28) Janet E. Levy, *Op. cit.*
- 29) Claire E. and Hanne B. Mawhinny, *Op. cit.*
- 30) Smrekar, C., "State policy making for children," In M. kirst (ed.), *The condition of children in California*, Berkeley, CA: Policy Analysis for California Education (PACE), 1989
- 31) Levy, J. & Copple, C., *Op. cit.*

## A Consideration on School-Linked Integrated Services Program in America The Background of Its Emergence

Atsuyoshi HIRATA

The purpose of this paper is to show the outline of the School-Linked Integrated Services program in U.S. and demonstrate backgrounds that established and expanded this program. School-Linked Integrated Services program is a coordinated, holistic approach to addressing the needs of children, especially the complex and interrelated problems of at-risk children, by providing a comprehensive range of education and human services. These services can include health service, mental health service, counseling, dropout prevention, child-abuse program, literacy program, tutoring and remedial education, mentoring, after-and before-school care etc. In these programs, schools are the 'hub' of a coordinated network of service providers and 'link' between service providers and children and their families. This program was born in middle-1980s and showed extent in the entire United States in the 1990s. It is playing an important role even today.

As conclusion, this papers point out the background below.

(1) Welfare and Human services Reform needed care for at risk children as the resolution of inefficiency and ineffectiveness in 1980's. (2) Educational Reform also had problem on at risk children's achievement. Then the recognition that both Welfare and Human services Reform and Educational Reform have the same problem on at risk children made collaboration between Welfare and Human services and Education. In addition, they focus on the schools' function and location in community and presented an idea of school as hub connecting them. (3) Because Children's issues became an important political issue, 'children's agenda' was paid attention. As a result, the agenda drove the expand of School-Linked Integrated Services Program.