

【投稿論文】

# ロンドン学務委員会と欠食児童

—欠食児童に関する合同委員会（1900～1904年）に注目して—

内山由理

（首都大学東京大学院 博士課程）

## はじめに

1870年基礎教育法によって地方に設けられた学務委員会（the School Board）は、各地の既存のヴォランタリー・スクール（宗教団体による私立学校：Voluntary School）の隙間を埋めるように、地方税によるボード・スクール（学務委員会立学校：Board School）を設置し、強制就学条項によってできるだけ多くの児童を就学させた<sup>1</sup>。その一方で19世紀末に長期化した不況は多数の失業者を産み、貧困地区のボード・スクールは欠食児童（underfed children）<sup>2</sup>を抱えることになった。

こうした状況に民間のチャリティ協会<sup>3</sup>や個人によるヴォランタリーな救済活動は、安価あるいは無償の給食を支給することによって欠食児童の就学を支援した。1890年代には大都市の学務委員会も増大する欠食児童の存在を無視できなくなり、ロンドン学務委員会（London School Board, 1870年～1904年）<sup>4</sup>は、1900年にヴォランタリズムによる欠食児童の救済活動の調整・監督を行う機関として、欠食児童に関する合同委員会（The Joint Committee on Underfed Children, 1900年～1904年）<sup>5</sup>を設置している。本稿はロンドン学務委員会をとりあげ、地方教育行政がどのように民間のチャリティ協会を編成していったのかを考察するものである。

一般にイギリス公教育政策史上、出席する欠食児童の救済に関する国家法として、1906年における学校給食法（The Education (Provision of meals) Act, 以下、「1906年学校給食法」とする）があげられる。1906年学校給食法は、義務教育制度のなかで初めて公的な学校給食を法制化し、地方教育当局（the Local Education Authority）が任意に欠食児童への給食費の一部を負担することを認めたものである<sup>6</sup>。この点で、出席する欠食児童を「公的に保護すべき児童」として包摂したという点で歴史的意義は大きく<sup>7</sup>、貧しい児童の就学を支援する教育法の端緒として知られる同法については、すでに三好信浩氏や宮腰英一氏による議会法成立の研究<sup>8</sup>に詳しい。

しかし1906年学校給食法の性格は、あくまで最低限度の公的扶助を志向したものであり、欠食児童の救済の担い手は従来通りのヴォランタリーな活動にあった。たとえば社会史家エレン・ロスは出席する欠食児童の救済の在り方を、労働者の家族・民間のチャリティ協会・公的扶助（行政）という視角から描き、1906年学校給食法以後の公的な給食の受給を最小限に留めようとする傾向があったのに対し、既存のヴォランタリーな活動は、貧しい労働者の家族を支援し続けた様子を叙述している<sup>9</sup>。また、ロンドンの教育福祉サービスを概説したスーザン・ウィリアムらによる『ロンドンの子どもたち』では、1906年学校給食法施行後のロンドンに設置された児童保護委員会（The Children's Care Committee）には、多くのチャリティ協会の女性ヴォランタリー・

ワーカーたちが活躍したことに注目している。本著は彼女たちによる貧しい児童への食事の提供やチャリティ基金による資金集め、および食堂の衛生環境の改善や貧しい児童の家庭訪問などの活動に、学校におけるソーシャル・ワーカーの役割を見出している<sup>10</sup>。

先行研究は近年の福祉の混合経済(The Mixed Economy of Welfare)史の影響を受け、国家福祉の増大という視点から描かれた福祉の在り方を見直し、それまで公的行政の陰に埋もれていたヴォランティアな活動を評価している<sup>11</sup>。しかしながら、これらの研究では19世紀末から20世紀初頭のイギリス福祉国家の建設期(民間から行政へ、救貧から福祉へという移行)にあたるコレクティビズム期において、1906年学校給食法施行前後の地方教育行政が、救済の担い手であった民間のヴォランティアな活動をいかに動員し、どのように編成したのかについて十分に描いておらず、その実態は明らかではない。学校給食に関する実質的な制度の把握には、ヴォランティアな活動を視野に入れた地方教育行政の具体的な分析が必要である。

そこで本稿では、まずロンドン学務委員会の「欠食児童に関する合同委員会」(以下、合同委員会とする)がボード・スクールに設置した小委員会の設置をとりあげ、学校給食法成立前夜において成立しつつあった地方教育行政と民間の活動領域(ヴォランティアズム)の在り方を考察する。合同委員会はヴォランティアな救済活動を補填することを目的に設置された委員会であり、欠食児童の多く出席するボード・スクールに、現場での救済活動を調整・監督する窓口として小委員会(The Sub-Committee)を設置した。小委員会はボード・スクール関係者の他に、支援を行うチャリティ協会によって構成されることが定められ、この小委員会の設置によってそれまで私的な関係を軸に展開していたボード・スクールでの欠食児童の救済活動は地方教育行政へ編成されていったと考えられる。本稿ではとりわけ小委員会の設置を拒否した学校の事例をとりあげ、これらの学校と合同委員会の交渉の過程に注目しながら、地方教育行政にヴォランティアな活動が編成される過程を検討した。以下、第1章では、1880年代以降のロンドンのボード・スクールへ通う欠食児童と、彼らを救済したチャリティ協会の活動の状況を概観する。続く第2章では、ロンドン学務委員会の設置した欠食児童に関する合同委員会が、民間のチャリティ協会の活動を調整・監督する機構を整えていく過程を詳細に検討する。

## 1 ロンドンの欠食児童とチャリティ協会

### (1) ボード・スクールに出席する欠食児童

はじめに、ロンドンの学校に出席する欠食児童と、これを救済した民間のチャリティ協会の規模について確認しよう。1870年からボード・スクールは設置数を増やし、就学率は1880年代には約30万人になり、1890年代には40万人以上に上った。他方、19世紀末のロンドンには急速な都市化と人口の増加に加えて度重なる不況により、ロンドン各地の貧困を深刻化させていた。同時に、就学率の増加と並行するように授業に身の入らない栄養不良で欠食と疑われる児童の存在が問題化した<sup>12</sup>。表1は1889年と1899年にロンドンのボード・スクールおよびヴォランティア・スクールに出席する欠食児童数(チャリティ協会から食事をもらう児童数)の調査報告書のデータをまとめたものである。

表1 ボード・スクールおよびヴォランタリー・スクールの欠食児童数

	1882 年報告書		1899 年報告書	
	平均出席児数	全欠食児童数	平均出席児数	全欠食児童数
City	4554	330 (7%)	3370	206 (6%)
Chelsea	46872	3225 (7%)	46474	4462 (10%)
Finsbury	60754	7443 (12%)	52174	6809 (13%)
Greenwich	46021	4174 (9%)	42128	3659 (9%)
Hackney	58459	7088 (12%)	52611	8317 (16%)
East Lambeth	48147	5032 (11%)	49576	5166 (10%)
West Lambeth	65079	5905 (9%)	61768	5807 (9%)
Marylebone	55283	3327 (6%)	38428	4661 (12%)
Southwark	35608	6941 (20%)	26645	5912 (22%)
Tower Hamlets	67682	10546 (16%)	67956	9344 (14%)
Westminster	17680	1001 (6%)	8815	807 (9%)
Total	506139	55012 (11%)	449945	55150 (12%)

註：( ) 内は平均出席児数に対する欠食児童数の割合をさす。(単位・人)

出典：London School Board. *The report of a special committee on underfed children*. 1889 (pp.17-18). および *The report of a special sub committee on underfed children*. 1899 (p.48).

出席する欠食児童数の割合は全体の平均出席児数でみると 1889 年は 11%、1899 年は 12% である。データから推測するに地域別の欠食児童数の割合は、市の中心やロンドン西部のウェストミンスター地区やメリルボン地区では概ね 6%～12% であるのに対し、ロンドン東部のタワー・ハムレッツ地区、ハックニー地区およびロンドン南部のサザック地区では概ね 12%～22% と出席する欠食児童が多くなるのがわかる。

## (2) チャリティ協会とボード・スクールのネットワーク

こうした多くの欠食児童を救済したのが、民間のチャリティ協会や個人によるヴォランタリーな活動からの支援だった。各ボード・スクールは教師、学校管理者などの学校関係者と近隣のチャリティ協会や牧師らからチャリティ基金を集め、教会、スープ・キッチンなどで欠食児童に安価 (0.5～6 ペンス) あるいは無償の食事 (スープやパンなど) を施していた。こうした地域の小さな救済活動に加えて、欠食児童の増加した 1880 年代にはロンドンの貧困地域を中心に、比較的規模の大きいチャリティ協会が次々と生まれ<sup>13</sup>、チャリティ協会とボード・スクールのネットワークが重層的に形成されるようになった。

サザック地区では、大衆紙『レフェリー』の編集者 G・シム (George Sim) とオレンジ・ストリート校の校長 E. バークウィン (Elisabeth Burgwin) によるレフェリー児童無料給食基金 (The Referee Children's Free Dinners and Breakfasts Fund) が設立され、1895 年には 2 つのチャリティ協会と 2 校へ資金を提供し、1899 年にサザック地区、フィンズベリー地区などに存在する 11 のチャリティ協会と 56 校に資金を提供した<sup>14</sup>。東ランベス地区では、1892 年に全国教師組合の教員らによって、東ランベス教師協会 (The East Lambeth Teachers's Association)<sup>15</sup> が結成された。同協会はヴィクトリー・プレイス校の W・リビー校長を中心に学校関係者や成績の良い裕福な学生から寄付金を集め、1895 年には東ランベス地区の 17 のチャリティ協会と 30 校を支援し<sup>16</sup>、1899 年には東ランベス地区の全 78 校のうち 45 校に資金を提供していた<sup>17</sup>。タワー・ハムレッツ地区では、1883 年に A・ペニンントン (Anna Pennington) がボード・スクール児童無償

給食協会 (The Board School Children's Free Dinners Fund) を設立し、1887 年には 7 つのチャリティ協会と 16 校のボード・スクールを支援し<sup>18</sup>、1899 年には 26 校を支援した<sup>19</sup>。

しかし、こうした私的なネットワークをもってしても、欠食児童を多く抱えるすべてのボード・スクールに十分な資金は行き渡っていたわけではなかった。また、救済の仕方や救済すべき児童に関する考え方は、救済の担い手によって様々であった。民間のチャリティ協会は貧しい労働者の自立を促すことを第一義的に重視し、救済によって欠食児童やその親が「墮落」しないと認められた児童 (The deserving) のみを選別して救済することが一般的であったが<sup>20</sup>、救済に値するとされた児童に無償で食事を提供するチャリティ協会もあれば、なかには無償給食の提供には厳しい選別基準を設けるチャリティ協会も存在した<sup>21</sup>。こうした状況に、1889 年 11 月にロンドン学務委員会の議長 C・ディグル (Charlse Diggle) は、ロンドン最大規模のチャリティ協会であるロンドン学校給食協会 (The London Schools Dinner Association. 以下、「LSDA」とする)<sup>22</sup>を設立した。LSDA はロンドン全土の様々なチャリティ協会の組織化に乗り出し<sup>23</sup>、食事の提供価格や食事の与え方などに共通のルールをもたらすとともに、支援を必要とする基礎学校やチャリティ協会に資金を送ろうとした<sup>24</sup>。LSDA は、1895 年には 90 のチャリティ協会と学校に、1899 年には 53 のチャリティ協会と 69 校に資金を送り、その実績を伸ばしていた。しかし LSDA のような規模の大きいチャリティ協会ですら、すべてのチャリティ協会とボード・スクールのネットワークを取り持つことは事実上、不可能であったし、十分な資金を提供することも困難であった<sup>25</sup>。

## 2 ロンドン学務委員会の取り組み

### (1) ロンドン学務委員会と欠食児童問題

1880 年代半ばにはロンドン学務委員会で、増大する欠食児童数の存在はボード・スクールの管理・運営上の議題として取りあげられるようになった。1885 年に社会民主連盟 (Social Democratic Federation) 出身の A・ヒックス (Amie Hicks) や 1888 年にフェビアン協会出身の A・ベサント (Annie Beasant) らが当選し、進歩派 (The Progressives) はヴォランタリズムや救貧法による貧困救済の限界を指摘し、ロンドン学務委員会はボード・スクールに出席する貧しい労働者の児童の学習を保障するために、地方税によって彼らに一日一回の無償給食を提供するように求めた。しかし学務委員会の多数派であった穏健派 (The Moderates) からは、多額の地方税を余儀なくされる提案として猛反対され、欠食児童の救済はそもそも学務委員会の権限を越えるものであり、ヴォランタリズムに一任されるべきだとした。また児童に無償給食を提供することは、結局は児童の親の養育能力を脆弱にさせると進歩派を批判したのだった<sup>26</sup>。

こうした議論の最中にロンドン学務委員会はボード・スクールに出席する欠食児童の大規模な調査を行った。1894 年に発足した基礎学校に出席する欠食児童に関する特別委員会 (the Special Committee on underfed children attending public elementary schools) は、1890 年代初頭に生じた不況の影響から、チャリティ協会から食事を提供される欠食児童のうち、無償で給食をもらう児童の割合が非常に高くなり、ボード・スクールに通う児童の親の貧困の自助能力の限界を報告した<sup>27</sup>。さらに 1898 年に多目的委員会に設置された欠食児童に関する特別小委員会 (The Special Sub-

Committee of the General Purposes Committee on Underfed Children) は、ボード・スクールに加えヴォランタリー・スクールに出席する欠食児童の存在を明らかにした。また、同委員会はチャリティ協会から支援を受けられない基礎学校が数多く存在していることや、欠食児童の選別の仕方や食事を与えるスープ・キッチンや教会の設備の在り様は多様でしかも、十分な状態で運営されていないと報告した<sup>28</sup>。

これを受けて 1898 年秋の学務委員会選挙で大多数の議席を確保した進歩派は、1899 年 2 月に、全国教師組合の T・マクナマラ (Thomas Macnamara) やウリッチ出身の M・アダムズ (Mary Bridges-Adams) らを中心に、ボード・スクールへの無償給食の導入をもちかける本格的な議論を行った<sup>29</sup>。穏健派の議長 C・エリオット (Charles Elliot) は時期尚早であると強く批判し、現段階ではまずボード・スクールへ通う欠食児童に関する調査委員会を常設し、出席する欠食児童の状況やヴォランタリーな救済活動について詳しく把握する必要があると提案した<sup>30</sup>。進歩派と穏健派の議論は白熱したが、結局エリオットの提案に加えてロンドン学務委員会にヴォランタリーな活動の欠陥を補う委員会を設置するという両者の妥協点を見出した。

1899 年 11 月にロンドン学務委員会は、①救済の担い手たる民間のチャリティ協会と連絡を取り、いわゆる filling the gaps の原則で支援を必要とするボード・スクールに対する資金の「量的」な調整を行うこと、そしてロンドン学務委員会は資金の「量的」な調整を行う上で、ボード・スクールに出席する欠食児童の状況を把握する必要があるとして、②欠食児童の通うボード・スクールに小委員会 (The Sub-Committee) なる機関を設置し、どれほどの欠食児童がどのように救済されているのかというヴォランタリーな救済活動の「質」、すなわち欠食児童の選別や救済活動の詳細を調査、監督することを勧告した<sup>31</sup>。

## (2) 欠食児童に関する合同委員会 (1900 — 1904 年) の設置

1900 年 3 月にはロンドン学務委員会の学校管理委員会 (The School Management Committee) に、ボード・スクールに出席する欠食児童を救済するヴォランタリー活動を調整・監督する機関として欠食児童に関する合同委員会 (The Joint Committee on Underfed Children、以下合同委員会とする) が附置された。同委員会は C・エリオットを議長とする学務委員会議員 8 名、ロンドン州議会議長 (The Chairman of London County Council) および主教区教育局 (Diocesan Board of Education) の代表者 4 名、カトリック派の私立学校、ロンドン学務委員会の代表学校管理者委員会 (The Committee of Representative Managers) からそれぞれ 2 名の代表者、そして 4 つの主要なチャリティ協会の代表者 4 名からなる 21 名の委員で構成された<sup>32</sup>。同委員会の業務は以下のように定められた。

- ① チャリティ協会の支援を受けるボード・スクールから欠食児童の救済の状況の報告 (食事を調理し供給する仕組み、食事を受け取った日、食事の種類や供給された食事の内容と、欠食児童の数とリストを記載した報告書) を受ける。
- ② 支援の必要な児童の選別を行うよう各ボード・スクールに促す。
- ③ 各学校に必要な資金を送るためにチャリティ協会と連絡を取り、また必要があれば各学校の小委員会に支援を与える。

- ④ チャリティ基金では賄えないほどの困窮が懸念される場合には、主要なチャリティ協会と連絡をとること。
- ⑤ 公衆に対して欠食児童の救済を与えられるように報知し、当該業務についての関心を刺激すること。

欠食児童の出席するボード・スクールには、小委員会 (The Sub - Committee) を設置し、現場レベルにおけるヴォランティアな活動の状況を監督する窓口とした。小委員会はボード・スクールの校長、複数の学校管理者や出席監督官やチャリティ協会から構成された。

小委員会の業務は、以下に定められた。

- ① ボード・スクール内の欠食児童のリストを作成し報告をする。
- ② 資金提供者であるチャリティ協会の一つと連絡をとること。
- ③ 食事の提供と分配に必要な準備を行う。

小委員会の業務報告は、ボード・スクールの校長によって任意に設置された地区委員会 (The Division Committee) あるいは合同委員会に報告されることとなった<sup>33</sup>。

それでは合同委員会の動向を、ボード・スクールやチャリティ協会はどのように受け止めたのか。資金の調整役であった合同委員会には、1900 - 1901 年にはヴォランティア・スクールを含め、資金不足である 16 校からチャリティ協会との仲介を求める要望が届けられた。合同委員会は、これらの学校の要望をレフェリー児童無料給食基金や東ランベス教師協会と協議し、支援の必要と思われる学校に資金 (15 シリング ~ 10 ポンド) やテーブルなどの物品を提供した。(『欠食児童に関する合同委員会議事録』SBL/0289, 1900 年 12 月 10 日) ただし合同委員会の議事録にはその後学校から要望が届けられたという記録はない。

小委員会の設置状況についてはどうだろうか。当初、欠食児童に関する合同委員会はロンドン全域のボード・スクール 482 校中 229 校を支援が必要な学校として小委員会の設置を見込んでいた。1900 - 1901 年の間に 234 校に、1904 年には 269 校に小委員会を設置し、「大多数のボード・スクールから協力を得られた」と合同委員会は報告している<sup>34</sup>。しかし、小委員会は現場から必ずしも十分に理解されたわけではなかった。ボード・スクールの側にたてば、小委員会の業務は事務的にもあまりにも煩雑な内容であった。欠食児童に関する合同委員会は、食事を提供される児童が欠食児童であるかどうかを明確にするべく、小委員会のメンバー (学校管理者や教師、出席監督官: School Board Visitors ら) が欠食と疑われる貧しい児童の家庭を訪問・調査をし、欠食児童のリストを毎週書き直すように求めたからである。こうした要請に現場の体制は不十分であった。1900 年から 4 年間に集められた小委員会からの報告について、合同委員会の事務官 A・クレイ (Arthur Clay) は、欠食児童の家庭に関する事項の大半が不十分であったと指摘している<sup>35</sup>。

### (3) 小委員会の設置をめぐる事例

しかし合同委員会の最も大きな障壁は、小委員会の設置を拒否する学校群であった。議事録によれば、欠食児童の非常に多いタワー・ハムレッツ地区とサザク地区、東ランベス地区の 35 校は小委員会の設置を拒否していた<sup>36</sup>。これらのボード・スクールは表向き「小委員会を設置しな

表2 ボード・スクールにおける小委員会の設置状況

	1901年	1902年	1903年	1904年
City	1	1	0	1
Chelsea	2	2	8	8
Finsbury	21	21	19	26
Greenwich	5	8	9	11
Hackney	25	26	25	34
East Lambeth	21	19	25	23
West Lambeth	16	19	21	26
Marylebone	5	6	6	6
Southwark	18	13	15	21
Tower Hamlets	31	34	37	28
Westminster	0	0	0	0
Total	145校 (222校)	149校 (184校)	165校 (194校)	184校 (190校)

註：合同委員会の年次報告書には、限られた数の学校の欠食児童の救済の状況を記載している。表2ではそれらのうち小委員会を設置した学校数をあげた。( )内は年次報告書に記載された学校の総数をさす。

出典：London School Board, *Annual Reports of the Joint Committee on Underfed Children*, 1900-1904.

くても救済活動は順調である」「教師の過剰な労働を引き起こす」「制度を変える必要がない」とのべたが、これらの訴えの背景に合同委員会は、民間の領域をあくまで保持しようとするチャリティ協会の寄付者たちの意向を読み取っていた。1902年の報告書には「チャリティによる寄付を集め、食事の供給をしている者達には（外部の者から誰を受給者とするかという）選別する行為を（外部から）邪魔されずに、自ら選んだ貧民にチャリティを与える権利があるという感情」があり、この感情は「金を出せば口も出せる」というチャリティの寄付者たちによって小委員会の設置は拒否されたとある<sup>37</sup>。合同委員会はこれらのボード・スクールには、学務委員会議員やチャリティ協会の者が直接訪問して小委員会を設置するように求めている。これらの学校との交渉の末に、結果として小委員会を設置した事例は数多くみられたが、設置に至らなかった事例もみられた。このことは民間の領域（ヴォランティアズム）と学務委員会との関係はア・プリオリに進展したわけではなかったことを示している。

以下の三つの事例は、ヴォランタリーな活動の調整・監督機関として合同委員会が様々な体をなす現場に対して、なした部分と限界であった部分を示した。

#### ① 委員会の設置された事例（ヴォランタリーな活動の維持）

小委員会の設置に反対したボード・スクールのなかには、小委員会の設置によって自らのヴォランタリーな救済活動が縮小されることを恐れたケースが最も多い。たとえば、東ランベス地区のほとんどの学校へ資金を提供していた東ランベス教師協会（The East Lambeth Teachers' Association. 以下、「ELTA」とする）は、ELTAから支援を受けている7校（Flint St. 校、King and Queen St. 校、Sandford Row 校、Harpers St. 校、Rockingham St. 校、Michael Faraday 校、Westmoreland Rd. 校）は、小委員会の設置を拒否した。これらのボード・スクールは、すでに10年間にわたりELTAと各学校との協働で救済活動を行ってきた。これらのボード・スクールは、従来通りのヴォランタリーな活動が合同委員会の介入することによって縮小するのではないかと

危惧していた (ibid.,SBL/0289,1900年3月1日)。

この訴えについて合同委員会は既存のヴォランタリーな活動を認める方針を示している。合同委員会は、ELTAの自治を奨励することを伝え (ibid.,SBL/0290,1902年12月8日)、年に数回の欠食児童数の報告書を合同委員会に送るように申し出た (ibid.,1903年1月23日)。このような合同委員会の申し出に、ELTAは小委員会の設置を快諾する旨を送っている (ibid.,1903年4月7日) 合同委員会がヴォランタリーな活動の自治を認めたことによって、小委員会が設置されたケースは12校以上あった<sup>38</sup>。

### ② 委員会の設置された事例 (ボード・スクールの統制)

他方、合同委員会はボード・スクールの救済活動で、欠食児童の選別に怠慢がある場合には、ボード・スクールの管理・運営上の問題とされた<sup>39</sup>。以下の事例は合同委員会によって、欠食児童を選別する行為に怠慢が疑われたボード・スクールに小委員会が設置された事例である。サザク地区のブラック・フライア・グループの3校 (Marlborough St. 校、Pocock St. 校、Westminster Bridge Rd. 校) およびセント・ジョージズ・グループ (Belvedere-Place 校、Lant St. 校) の5校は、サザク無料給食協会 (Southwark Free Dinner Association) とLSDAから資金を受けていた。合同委員会は、セント・ジョージズ・グループのベルベドレ・ブレイス校の学校管理者のE・パウウェル (Elenor Powell)<sup>40</sup>から小委員会の設置を快諾する報告を受けていた。彼女によれば、ファーム・ハウス基金 (The Farm House Fund)<sup>41</sup>は選別をしないまま、同グループの学校に出席する欠食児童を救済しているというのである (ibid.,1901年6月18日)。しかし、パウウェルの申し出は、グループの代表である学校管理者J・パスコル (James Pascall) によって否定された。パスコルは合同委員会に対して、グループでは学校管理者と教師による委員会を独自に運営し、欠食児童を選別したリストを作成していると報告し、現行の運営を保持するためにも小委員会の設置の拒否を申し出たのである (SBL/0289, 1902年12月3日)。

合同委員会ではA・クレイがJ・パスコルの訴えの信憑性を疑ったがC・エリオットの勧めによってELTAと同様に小委員会の不設置を決定した (SBL/0290, 1903年3月30日)。しかし、この一旦認められた小委員会の不設置の決定は、その後再び合同委員会に届けられたE・パウウェルの書簡によって一変した。E・パウウェルが、再びサザク地区のボード・スクールに通う欠食児童は適切な選別もされないまま救済されており、J・パスコル氏の小委員会は機能していないという書簡を合同委員会に送ったからである (ibid., 1903年5月25日)。合同委員会のA・クレイは、E・パウウェルによる二度目の報告を受けてJ・パスコルのボード・スクールの管理は疑わしい上にロンドン学務委員会を裏切る行為だとし、同グループに小委員会の設置を求めた (ibid., 1903年5月25日)<sup>42</sup>。その後J・パスコルは合同委員会の求めに応じ、ボード・スクールに小委員会を設置したのだった。

### ③ 委員会の設置されなかった事例 (合同委員会の限界)

しかし合同委員会は、ボード・スクールがチャリティ協会からまったく協力を得ることできず、小委員会が設置されなかった場合もあった。タワー・ハムレッツ地区のキャサリン・ストリー



ト・グループ (Scrutton St. 校、Chatham Garden 校、Catherine St. 校) のうち、スクラットン・ストリート校は小委員会の設置を拒否していた。同校は、バス師 (Rev. A. Bass) によってセント・ジェームズ教会の中で食事が提供されており、教会による欠食児童の救済活動にはボード・スクールが関与するべきではないという理由からであった (ibid., 1902 年 12 月 4 日)。この事態について、同校を直接訪問した合同委員会の A・クレイは「教会内で行われている救済活動を直接調査し、かつ合同委員会と連絡の取れる人物がいないこと」を問題の原因とし (SBL/0290, 1903 年 1 月 19 日)、同校に教会内で調査を行う人物を任命し、さらに食事のチケットの分配をバス牧師ではなく、同校の校長が担うことを申し出た (ibid., 1903 年 5 月 15 日, 1903 年 12 月 14 日)。

しかし、スクラットン・ストリート校は「学校の校長は (学校内で) 欠食児童にチケットを与えているが、実際の食事の分配はバス牧師のスープ・キッチンの中で行われている。(そこでは) 選別されないままスープが子どもに配られている。しかしジェームズ教会の救済活動の一切についてボード・スクールは関与できない」と回答した (ibid., 1904 年 2 月 3 日)。結局、スクラットン・ストリート校に小委員会は設置されることはなかった。また、合同委員会は、LSDA のガンドリー氏からジェームズ教会内ではバス師によって「余ったスープが食券の持っていない児童にも与えられている」 (= 欠食児童の選別の怠慢) という報告を受けていたが (ibid., 1904 年 3 月 21 日) これについての追求はなかった。

## おわりに

以上、本稿は、1906 年学校給食法以前における地方教育行政とヴォランティアな活動の関係の在り方を示す一つの事例として、ロンドン学務委員会の「欠食児童に関する合同委員会」の活動について、ボード・スクールに小委員会が設置される過程を中心に明らかにしてきた。ロンドン学務委員会は、社会主義の影響を受けた新しい行政改革を主張した進歩派と従来通りのヴォランティアズムを基調とする穏健派との妥協から、欠食児童の救済を行う既存のヴォランティアな活動の限界を補うための合同委員会を設置した。合同委員会について概ね以下のような結論を述べておく。

まず、合同委員会はロンドン各地の既存のヴォランティアの活動のあり方に慎重に取り組んでいた。ELTA のようにチャリティの自治を強く主張した事例にみたように、小委員会を設置したとしても、欠食児童の救済活動の実際は彼ら民間による活動の裁量やネットワークに委ねられ、ヴォランティアな活動は縮小することなく地方教育行政に編成されたのだった。

その一方、合同委員会はボード・スクールでの欠食児童の救済活動の調査・監督機関として、欠食児童の実態を調査するという目的で小委員会を設置し、それまで自発的に行われていた欠食児童の救済活動を、教師やチャリティ協会に対して明らかにするように求めた。サザック区の事例が示したように、合同委員会は欠食児童の選別の怠慢を疑われたボード・スクールには積極的に小委員会の設置を促すなど、民間の救済活動の運営の効率性に地方教育行政が介入する動向をみせた。

ただし、第 2 章の (3) で述べたように小委員会は欠食児童の選別に関する情報 (児童の家庭

状況等)を十分に報告しなかったし、第2章の(4)で検討したように、小委員会の設置に強く反対したボード・スクールは1904年まで存在し小委員会の設置に至らなかった事例もあった。こうした合同委員会のイニシアティブの欠如は、1906年学校給食法施行以前の地方教育行政の限界を示すものである。

紆余曲折を経ながらも合同委員会は1900年から1904年という短い期間に、269校のボード・スクールに小委員会を設置した。小委員会の設置数の増加が意味するところは、現場レベルにおいてロンドンの広範囲のボード・スクールとチャリティ協会の関係がチャリティの寄付者による私的な関係から、納税者に対して開かれている地方教育行政のもとに編成された関係へと推移しつつあったことを示している。これによってロンドンでは地域で自発的に結ばれていたボード・スクールとチャリティ協会によるネットワークと地方教育行政の接続は可能となった。こうした動向は1906年学校給食法の議会審査過程において、学校給食を管轄する当局を巡り、それまで貧民の調査や救済を管轄してきた貧民保護委員会(The Committee of The Guardian of The Poor)ではなく、地方教育当局への権限の委譲を妥当とする意見を導いた要因の一つといえるだろう。

その後、1906年学校給食法によって新たな権限を得たロンドンの教育当局は、本格的にヴォランティアな活動を再編成し始めることとなる。これについては別稿で明らかにしたい。

- 
- 1 1870年基礎教育法により、学務委員会による基礎学校はボード・スクール、またイギリス国教会系の国民協会や非国教徒系の内外学校協会に代表される宗教団体の基金に基づく基礎学校はヴォランティア・スクールとされた。
  - 2 本稿では、救済の担い手であるチャリティ協会や牧師、教師などから「食事を提供される必要のある(necessitous)児童」と判断された児童をさす。
  - 3 本稿ではチャリティ協会とは、寄付者による寄付をもとに独自の目的とルールをもつ貧民救済の民間の非営利団体をさしている。この解釈はフィラソロピ史の研究を行った金澤氏に準じている。宮腰英一『十九世紀英国の基金立文法学校』(創文社、2000)はしがき p. vii 金澤周作『チャリティとイギリス近代』(京都大学、2008) pp. 3, 43-81
  - 4 ロンドン学務委員会(the London School Board, 1870-1904. 以下、「LSB」とする)は、10区の学区の学校に地方税によって校舎の建設、人事任命権やカリキュラム管理などを行った。ロンドン学務委員会は1902年教育法によって廃止され、1904年にロンドン州議会内のロンドン教育委員会(the London Education Committee)に再編成された。
  - 5 1900年-1904年の欠食児童に関する合同委員会の年次報告書 *Annual reports of the joint committee on underfed children*(1901-1904)、および議事録 *The minute of the joint committee on underfed children*, SBL/0289(1900-1901)、SBL/0290(1901-1904) (London Metropolitan Archives 所蔵)を使用。
  - 6 1906年学校給食法は地方教育当局に以下の権限を与えた。①食事を供給の組織化と命令 ②当局代表と民間のチャリティ協会から構成される委員会の設置 ③学校食堂(school canteens)の運営 ④食堂の設備及び職員の提供、食事の提供のための公債の募集および補助金の支出である。地方税の支出はチャリティ協会の資金や親の資金が不十分な場合にのみ、教育院の承認が認められる。ただし

地方税 1 ポンドについて 1/2 ペンスの付加税を超えてはならない ⑤地方教育当局は親に経費を請求する権限をもつというものである。

- 7 Harry Hendrick, *Child Welfare. Historical Dimensions, Contemporary Debate* (Bristol, 2003), pp. 19 - 86, 帝国主義にあった当時のイギリスでは、南ア戦争の戦線での不健康な兵士の「体力低下」(Physical Deterioration) 問題や、「国民効率」(National Efficiency) 運動の世論をうけた「国民の児童」への期待は高まっていた。
- 8 三好信浩『イギリス労働党の公教育政策史』(亜紀書房、1974) 宮腰英一「20世紀初頭イギリスにおける学校福祉立法の成立過程とその社会的背景——「学校給食法」(1906)の成立をめぐって」(『東北大学教育学部研究年報』34、1986)、新村洋史「イギリス民衆学校史と教育・学校給食の制定過程」(『中京女子大学紀要』36、2002) ブライアン・サイモン/成田克也訳『イギリス教育史Ⅱ』(亜紀書房、1966)。Bently Gilbert, *The evolution of national insurance in Britain : the origins of the welfare state* (London, 1966)。Mildred Bulkley, *The feeding of school children* (London, 1914)。
- 9 Ellen Ross, *Love and toil -motherhood in outcast London* (London, 1992), *Giving : western ideas of philanthropy*. edited by J. Schneewind (New York, 1996), pp. 179 - 198. John Hurt, *Elementary education and working class 1860 - 1918* (London, 1979)。
- 10 彼女らは児童や親に対して威圧的な男性の出席監督官と異なり、より共感的な立場で家族への生活支援を行う存在として労働者たちと関わっていた。A. Susan Williams, Patrick Ivin, Caroline Morse, *The Children of London : attendance and welfare at school 1870 - 1990* (London, 2001) がある。
- 11 高田実「福祉の複合体」史が語るもの」(『九州国際大学経営経済論集』13 - 1/2, 2006)、パット・セイン『イギリス福祉国家の社会史』(ミネルヴァ書房、2001)。Geoffrey Finlayson, *Citizen, state and social welfare in Britain 1830-1990* (Oxford, 1994), p. 3. Bernard Harris, *The origins of the British welfare state* (New York, 2004), pp.1 - 14
- 12 通学する貧しい児童(欠食児童を含む)への改正教育令の出来高払い制度の施行への批判から生じた「重圧論争」については宮腰、前掲書、p.111。
- 13 1905～6年にかけて資金提供を行った各チャリティ協会のチャリティ総額は以下の通り。

London school dinners society	£1700
The Referee children's dinners fund	£4000
London vegetarian association	£700
The Destitute children's dinners society	£933
The East Lambeth Teachers's association	£400
Southwark Free Meals Association	£750

(London county council, *Annual report on underfed children committee*, 1905 - 6)

- 14 1895年欠食児童に関する特別委員会報告書 (*Meals for school children : Report of a special committee on underfed children*, 1895. 以下、「LSB Report, 1895」とする) p. 52、および1899年多目的委員会に設置された欠食児童に関する特別小委員会の報告書 (*the Report of a special sub-committee of the General purpose committee*, 1899. 以下、「LSB Report, 1899」とする) p. 244。レフェリー協会はフィンズベリー地区(6校)、ハックニー地区(8校)、タワー・ハムレッツ地区(6校)、サザック地区(6校)、グリニッジ地区(2校)、東ランベス地区(4校)、西ランベス地区(1校)、メルルボン地区(3校)、チェルシ

- 一地区 (3 校)、バラ地区 (5 校) に支援を提供した。( ) 内はボード・スクール及びヴォランタリー・スクールを含む。
- 15 LSB Report, 1895, Mr. Libby's evidence pp. 10 - 15.
  - 16 ELTA の支援した学校は、カンバウエル (12 校)、ペッカム (1 校)、ワルワース (8 校)、ニューイントン他 (9 校) LSB Report, 1895, p.49.
  - 17 カンバウエル (14 校)、ワルワース (3 校)、ペッカム (2 校)。( ) 内はボード・スクール及びヴォランタリー・スクールを含む。LSB Report, p. 245.
  - 18 Charity organization society, *Charity and food : report of the special committee of the charity organization society upon soup kitchen*. 1887, Mrs. Pennington's evidence p. 45.
  - 19 タワー・ハムレット地区 (14 校)、ハックニー地区 (3 校)、西ランベス地区 (2 校)、メリルボン地区 (6 校)、フィンズベリ地区 (1 校)、LSB Report, p. 246.
  - 20 Alan Kidd *op. cit.*, pp. 74 - 86.
  - 21 レフェリー児童無償給食基金やボード・スクール無償給食協会は無償の食事を提供を認めたが、慈善組織協会 (Charity organization society) は欠食児童の親からの食費の支払いを主張した。LSB Report, 1895, Appendix 1 pp. 1 - 71.
  - 22 1889 年 2 月に欠食児童調査委員会の議決によって設置された。LSDA の執行委員会は、ラジッド・スクール協会の J・カーク (John Kirk) やフェビアン協会の S・ヘドラム (Stewart Headlam) が参加している。LSB Report, 1895, Mr. Spalding's evidence p. 3.
  - 23 加入したチャリティ協会には安価給食協議会 (The Penny Dinner Council) 貧困児童支援協会 (the Poor Children's Aid society) 南部ロンドン学校給食基金 (The South London Schools Dinner Fund) アニー・ベサント夫人基金 (Mrs. Annie Beasant's Fund) ファーム・ハウス基金 (the Farm House Fund) ボード・スクール無償給食基金 (The Board Schools Free Dinners Fund), 貧困児童給食協会 (The Destitute Children's Dinner Association) などである。LSB Report, 1889, pp.3 - 4.
  - 24 LSB Report, 1895, Mr. Spalding's evidence pp.1 - 5.
  - 25 1906 年の議会調査にて LSDA は自身の協会への寄付金を収集することすら困難になっていると報告した。Parliamentary papers : *the Interdepartmental committee on the medical inspection and feeding of children attending public elementary schools* 1905. p.46.
  - 26 *School board chronicle* 3 October, 1885, *School board chronicle* 26 January, 1889.
  - 27 ロンドン学務委員会は無償給食の受給率が 90% という驚くべき数字を報告している。LSB Report, 1895, p.3.
  - 28 LSB Report, 1899, p.6.
  - 29 多数派報告は 9 項の勧告を残し、特別困難校の欠食児童に対して地方税によって、ミルクを支給すること 8-(1)、欠食児童に対して、その欠食の状態を確認する権限を申し出ていた 8-(2)。また、両親から食事を得られない子どものケースに対して、LSB が親を訴える権限をもつことが勧告した 9-(6) (LSB Report, 1899 p.8)。また食券チケットや食事の配給を行政機関が一括して管理することも提案された (LSB Report, 1899, pp. ix - xi)。
  - 30 LSB Report, 1899, pp. ix - xi.

- 31 エリオットを中心とする穏健派の意見は 35 対 14 で可決された。*Times* 1 December 1899. LSDA やレフェリー基金ら主要なチャリティ協会も、ロンドン学務委員会がチャリティ協会の組織化を補填することには賛成し、そうした目的でボード・スクールの小委員会の設置を認めた (*School board chronicle* 9 July, *LSB Report*, 1899, Mrs. Burgwin's Evidence pp.13 - 15.)。
- 33 ロンドン学務委員会の学校管理委員会によって「欠食児童救済の組織業務を監督する目的のために任命された合同委員会と称する常設委員会」として設置された。合同委員会は欠食児童の出席するボード・スクールに小委員会を強制的に設置する権限は有しておらず、設置を拒否したボード・スクールに罰則を与えられない。合同委員会には、学務委員会議員として、穏健派エリオットの他に E・ディブディン (Eugene Dibdin)、進歩派マクナマラ、アダムズの他、G・ワラス (Graham Wallas)、W・ブラウン (William Brown) らが加わった。民間のチャリティ協会としてレフェリー児童無料給食基金、ボード・スクール児童無料給食協会、ロンドン学校給食協会、貧困児童給食協会の代表者が迎え入れられた (London County Council. *Annual report of the joint committee on underfed children*, 1905, pp. 1 - 6.)。
- 33 *LCC Report*, 1905, p.2.
- 34 *LSB Report*, 1904, p.1.
- 35 *LSB Report*, 1904, Appendix. 小委員会は 1901 年に 26 校 (*LSB Report*, 1901, p1.) が、1904 年に 67 校 (*LSB Report* 1904, p2) の小委員会が機能していなかった。
- 36 *LSB Report*, 1902, p1.
- 37 *LSB Report*, 1902, p. 8 - 9.
- 38 フィンズベリー地区の The Holborn Schools Dinner Association (5つのボード・スクールと数校のヴォランタリー・スクール) もこの事例にあたる。
- 39 クイーンズ・ヘッド (Queen's head) 校の学校管理者は、欠食児童は通学していないと理由から小委員会の不設置を訴えたが、合同委員会はなおも現場での欠食児童の選別の徹底を理由に小委員会の設置を促した (SBL/0289, 1903 年 2 月 28 日)。また、ハックニー地区の H・モートン議員は、キャナル・ストリート (Canal St.) 校を訪問し、同校ヘレフェリー基金からの支援を手配をする一方で、小委員会によって食事を提供する児童の選別は厳密にされるよう求めた (SBL/0289, 1901 年 1 月 28 日)。
- 40 1887 年にケンブリッジ大学ガートン・カレッジやロンドン大学ロイヤル・ホロウェイ・カレッジの女性たちによって女性セトルメント大学 (Women's University Settlement) がサザクに設立されていた。パウウェルは同施設の財務担当者であった。彼女以外に、ギフォード嬢 (Miss Gifford) がポーコック・ストリート校の学校管理者に任命されている。Katharine Beauman, *Women and the settlement movement* .(London,1996) p.72.
- 41 同基金の出資者は、サザック無料給食協会の T・ハンター (Thomas Hunter) である。
- 42 書簡には女性セトルメント大学の理事 H・グラッドストーン (Helen Gladstone) や教育院 (Board of Education) の W・シェパード (W・Sheppard) の署名がある (SBL/0289, 1903 年 5 月 25 日)。
- 43 宮腰、前掲書、p.135 - 136。

**【Abstract】**

## The London School Board and Underfed Children

— A case study of the Joint Committee on Underfed Children(1900-1904) —

**Uchiyama, Yuri**

**(Tokyo Metropolitan University Doctoral Course)**

In the late 19th and early 20th centuries, the administrative reform led to construct the new relationship between the voluntary and statutory sectors. The Education Act of 1906(Provision of meals) empowered the Local Education Authorities to reorganise voluntary associations which had been engaged in relieving underfed children at elementary schools. This paper examines the process of reaching a consensus between the voluntary associations and the London School Board(LSB) before the Education Act of 1906.

In the late 19th century, there were a number of voluntary associations which were engaged in relieving underfed children who attended board schools in London. (Chapter1 shows the amount of collected charities.) Yet a large number of children attending board schools were left hungry. In 1899, the LSB agreed to form the Joint Committee on Underfed Children, a permanent co-ordinating committee to supplement the voluntary efforts. The purpose of the Committee was to communicate with the voluntary associations for necessary schools, and to supervise the work of organizing relief for underfed children. Then the Committee set up the sub-committees in board schools. The sub-committee should submit the lists of the number of underfed children, and the dates and the places for serving dinners.

However, the progress made slow. The contents of the reports from the sub-committees were less satisfactory than the Committee expected. Moreover, some of board schools refused to form the sub-committees, trying to maintain their autonomy based on voluntarism. Yet the LSB finally succeeded in putting the sub-committees in those schools except one by the time of its abolishment in 1904.

Such an increasing numbers of the sub-committees in board schools disclose the fact that not only the donors of voluntary associations but the ratepayers of LSB came to be concerned with the charity administration. In other words, it shows the historical change of 'the charity to be'.