

障害をもつ生徒への公費負担 —「ニューヨーク市教育委員会対トム・F.」事件—

木戸 裕

【目次】

はじめに

I 経緯

II 争点と下級審の判決

III 連邦最高裁判所における口頭弁論と結論

おわりに

はじめに

アメリカの「障害者個人教育法」(Individuals with Disabilities Education Act, 以下、IDEA とする)は、障害をもつ生徒に対する「無償による適切な公教育」(free appropriate public education)^(注1)を保障している。同法では、公立学校で適切な教育を受けられないという理由で、障害をもつ子どもが私立学校に通学している場合、その授業料を公費により還付することができると規定されている。

その場合、公立学校における教育を一度も受けることなく、最初から私立学校に子どもを通学させている親にも、授業料の還付を請求する権利があるかどうかについて、最高裁まで争われた「ニューヨーク市教育委員会対トム・F.」(Board of Education of the City of New York v. Tom F.)事件について、以下その概要を紹介する。^(注2)

I 経緯

原告であるトム・F.氏^(注3)(以下、F とする)の息子ギルバートは、1989年生まれで、1995年から学区の公立学校でなく、スティーブン・ゲイナー校(Stephen Gaynor School)という私立学校

に通学している。この学校は、学習面で障害のある子どもに対する行き届いた教育を行っていることで定評がある。

1996年に、F は、ギルバートのための「個別教育プログラム」(Individualized Education Program, 以下、IEP とする)を用意するよう教育委員会に対し要求した。IDEA によれば、教育委員会は障害をもつ子どもに対し、その者のニーズにかなった IEP を提供しなければならないとされている(アメリカ合衆国法典第20編第1400条以下)。教育委員会の特殊教育委員会は、検査の結果、ギルバートを学習障害児と判定し、そのための IEP が用意されることになった。しかし、教育委員会から提示された IEP は、F にとって満足のいくものでなく、F は、引続き息子をゲイナー校に通学させた。

ニューヨーク市教育委員会は、1997年と98年の2年間、F がゲイナー校に支払った授業料相当額を還付した。

1999年に、教育委員会は、ギルバート向けの IEP を改めて作成したうえで、F に対し、息子を公立学校に転校させることを勧告した。しかし、F はこれを拒絶した。

F によれば、ゲイナー校は、公立学校よりも学級編制が少人数で、しかも何人かの教員がチームを組んで教育にあたるなど、息子にとって「適切な」教育が行われていると判断したからである。

ニューヨーク市は、それまでの2年間の授業料は還付したが、1999年以後は、公費の支出を中止した。

F は、これを不服として IDEA の規定に従い、ニューヨーク市の聴聞委員 (hearing offi-

cer)に訴えた。これに対し、聴聞委員は、市がFに提示した公立学校の教育プログラムはギルバートの教育ニーズにかなっておらず、「適切な」教育が行われることにはならないという判断を下した(2001年4月6日)。その理由として、この生徒は読解力では劣っているが、算数は健常児以上のレベルにある。しかし、公立学校に転校すると幼稚園レベルの算数のクラスに入れられることになる、などが挙げられた。聴聞委員は、結論として、原告が私立学校に支払っている授業料は、市が負担すべきものであるとした。

市は、これに同意できず州審査官(State Review Officer)に上訴したが、州審査官は、市聴聞委員の決定を支持した。これに対し、ニューヨーク市は、連邦地方裁判所(ニューヨーク南地区)に提訴した。

II 争点と下級審の判決

1 争点

IDEAは、障害をもつ生徒を私立学校に通学させている場合の公費負担について、次のように定めている。「以前において公機関の権限のもとで (under the authority of a public agency)、特殊教育及びその関連サービスを受けた障害をもつ子どもの親が、公機関による同意又は公機関による委託なしに、その子どもを私立の初等学校又は中等学校に入学させる場合、その者の入学に先立ち、公機関が時宜にかなって利用できる無償で適切な公教育を用意できないことを裁判所又は聴聞委員が認めるのであれば、裁判所又は聴聞委員は、公機関が私立学校通学に関する費用を親に対し還付することを公機関に要求することができる」(アメリカ合衆国法典第20編第1412条(a)(10)(c)(ii))。

IDEAのこの規定による授業料の還付が、「公機関の権限のもとで、特殊教育及びその関連

サービス」を一度も受けることなく、子どもを私立学校に通学させている親にも適用されるのかどうか本件の争点であった。^(注4)

(1) 「適切な教育」をめぐる問題

「以前において (previously) 公機関の権限のもとで、特殊教育及びその関連サービスを受けた者」という文言は、IDEA 制定時にはなく、同法が1997年に改正されたときに挿入された。

教育委員会側は、この条文に照らし合わせて、ギルバートは、まず公立学校の教育プログラムを受けるべきであった。その上で、なおかつ公立学校で「適切な教育」が行われていないと判断されれば、それから私立学校に通学すべきであったと主張した。

一方、F側は次のように主張した。私立学校に通学するにあたり、まず公立学校に籍を置かなければならないという「試用期間」を設定することは、ギルバートが「適切な教育」を受ける権利を侵害することになる。「不適切な」プログラムに形式的に参加しない限り、「適切な」教育を受けることができないというのは杓子定規にすぎる。特別の教育的配慮を必要とする子どもは、「回り道」してからでなく、その者のニーズにかなった教育を現に提供することができる学校に、ただちに入学できなければならない。

こう述べて、1985年の「バーリントン市対マサチューセッツ教育委員会」(Town of Burlington v. Massachusetts Board of Education) 判決(471U. S.359(1985))を引合いに出している。この判決は、公的なサービスが不適切であると裁判所が認めた場合、私立学校における教育への公費支出を認めたものである。

(2) 財政上の問題

条文の解釈とあわせて、財政上の問題もある。^(注5) ニューヨーク市教育委員会の管轄下でいうと、こうした障害をもつ生徒に対し、一人あたり年

間25,440ドル（約280万円）が支出されている（2006年）。これは公立学校に通学している生徒に要する支出の5倍に相当する。割合でいうと、こうした者は、約1%にすぎないが、しかしここ数年来、還付を受ける生徒は、増加の一途をたどっている。このような事情から、教育委員会としては、公立学校に学ぶことなく最初から私立学校に通学している生徒にまでこうした還付を認めがたいという事情もある。

アメリカ全体でいうと、特殊教育を必要とする生徒のうち公費で私立学校に通学している者の数は、1996年の52,012人から2005年の71,082人というように10年間で大幅に増加している。

2 下級審の判決

2005年1月3日、連邦地方裁判所は、IDEA 第1412条(a)(10)(c)(ii)の文言どおり、私立学校に通学する生徒で公費負担が認められるのは、あくまで「以前において」公立学校で学んでいる者に限定されると判断した。したがって、まったく公立学校に通うことなく私立学校を選択したFには、還付を請求することはできないとして、市側の主張を認める判決となった。^(注6)Fは、これを不服として控訴した。

2006年8月9日、連邦控訴裁判所（第二巡回裁判所）は、地方裁判所の判決を覆した。IDEAは、障害をもつすべての生徒に、そのニーズにかなった「無償による適切な教育」を保障している。この条文は、公教育を受けることなく私立学校に学んでいる生徒に、公費による還付をまったく認めないと明確に言っているわけではない。今回のケースについて言えば、原告は公費による還付を受けることができるとして、地方裁判所に差し戻す判決を下した。

これに対し、ニューヨーク市教育委員会は、連邦最高裁判所に上告した。

III 連邦最高裁判所における口頭弁論と結論

連邦最高裁判所に提出された、両者の意見書は次のようなものであった。^(注7)

ニューヨーク市教育委員会は、第二審の判断は第1412条(a)(10)(c)(ii)で、はっきりと「公機関の権限のもとで」教育を受けたことがある場合と定めているのと明らかに矛盾したものであると、従来からの主張を繰り返した。

一方、Fは「IDEAの規定は、単にIEPの開発にあたり、学校と協力して行うことを親に要求するものである。もしそのIEPが不適切であるなら、公立学校を経ることなく、私立学校において無償で適切な教育を追及することが許される」と述べた。また、「教育委員会によるIDEAの解釈は、適切な私立学校で教育を受けるために、まず不適切な公立学校の教育を一定期間受けることを強いるものであり、同法制定の目的に合致していない」と主張した。

1 口頭弁論

2007年10月1日、連邦最高裁判所は、関係者の口頭弁論を行った。その主なやり取りは次のとおりである。^(注8)

(1) 教育委員会側の弁論

教育委員会側は、レオナルド・J. ケルナー (Leonard J. Koerner) 弁護士が弁論を行った。同弁護士は、IDEAの1997年の改正により、授業料の還付を受けることができるのは、公的機関に在学したことがある者に限定されると明瞭に規定されているとして、本件は、1997年の改正以前の判決であるバーリントン事件とは異なると述べた。

アリート判事は、「この還付を受けるためには、親は、どの位子どもを公立学校に通学させなければならないか」と質問した。これに対し、ケルナー弁護士は、「法律は、いかなる期間も特

定していない。数日でも法の必要条件にはかなう」と答えた。さらにアリート判事は、「なぜ議会は、私立学校で学ぶ前にまず公立学校に通わせるというスキームを作ったのか。意味がないではないか」と質問した。ケルナー弁護士は、「IDEAは、親と教育委員会との間の協力を求めている。数日で子どもが移るとするのは、親の協力が欠如していることを意味している」と答えた。

スカリア判事は「第1412条(a)(10)(c)(ii)の目的は、公立学校に関心がなく、私立学校に通わせるために公的資金を得ようとする裕福な親の出現を防ぐことにあるのではないか」というコメントをはさんだ。

ギンズバーグ判事は、「授業料の還付を受ける前に、公機関が無償で適切な教育を提供していなかったことを証明するのは親にとって『大きな負担』になるのではないか」と意見を述べた。

長官でもあるロバーツ判事は、「子どもが公立の学校にまったく在学していなかった場合、もし子どもが公立のプログラムに参加していたと仮定して、教育委員会が『適切な教育』を提供することができなかつたであろうことを証明するのは、親にとってさらに『大きな負担』ではないか」と発言した。

(2) 親側の弁論

親側のポール・ガーデフ (Paul Gardephe) 弁護士は、現行の第1412条(a)(10)(c)(ii)は、現に公立学校に通学している子どもに適用されるものであり、すでに私立学校に籍をおいている者はそれに該当しないとされた。ここで言われているのは、以前において公立学校で特殊教育を受けていた子どもに関してであって、今問題となっているケースに適用されるものではない、と述べた。

また同弁護士は、次のように語った。議会がもし「以前において公立学校で特殊教育を受け

ていた」子どもに限定して還付するという意図をもっていただのであれば、この条文のなかで「以前において特殊教育を受けていた場合に限り (only if)」という文言を使っていたはずである。IDEAのなかには「……の場合に限り」という表現は何度も使用されている。しかし、この条文では“only if”という文言は使われていない。したがって議会は、還付を公立の機関で特殊教育を受けてきた者にのみ限定するという意図をもっていただわけではないと言うことができる。

これに対し、スカリア判事、スーター判事、ロバーツ判事は、「第1412条(a)(10)(c)(ii)を見る限り、公立の機関で受けてきた者に限定している」と読めるのではないかと、また「……の場合に限り」という言葉が使われていなくても、意味するところに大差はないのではないかと語った。

ガーデフ弁護士は、「還付を受けるために、満たしていなければならない公立学校における在学期間」について、次のように答えた。「親は、公立学校で特殊教育を1日受けただけで、子どもを私立学校に転校させ、そのあと5年間私立学校の授業料の還付を求めることもできた。そもそも議会が、公立学校に行っていることを還付の前提としているとは考えられない。また還付の抑止効果を議会が意図していたとも思えない」。

ロバーツ判事は、たとえ10日間でも、学校によって開発されたIEPが、「そのまま使えるものか、それとも使えないものか」、その検証の機会を教育委員会側に与えるべきではないかと語った。これに対し、ガーデフ弁護士は、「バーリントン判決では、あえて子どもを不適切な状態に置くことを認めていない」と答えたが、ロバーツ判事は、「1997年のIDEAの改正はバーリントン判決(1985年)のあとに行われたので、同判決は説得力のあるガイドとはならない」と述べた。

(3) 司法省の弁論

グレゴリー・ガール (Gregory Garre) 司法省訟務副長官は、司法省を代弁して、「教育委員会は、適切な公教育の場を障害のある子どもに提供することを怠っているだけでなく、適切な私立学校へ配置された生徒への支払いも拒否していると言われかねない」と述べ、親の側に立った発言をした。これに対し、スカリア判事は「教育委員会はそんなことは言っていない」とし反論した。

また同副長官は、「親は、授業料還付を求める権利を保持するために、子どもを不適切な場に置くことを必要としない」というバーリントン判決を引用して、次のように語った。「同判決は、判事全員が一致して『子どもを不適切な公立に置くか、授業料を支払ってでも私立学校に通わせるかを強いることは、親から無償で適切な公教育を受ける権利を奪うことになる』と判断したものである。したがって、教育委員会によって提案されたプログラムをあらかじめ子どもが『試行する』必要はない」。

2 結論

口頭弁論では、判事全員が発言したわけではなかった。最終的に、9人の判事の見解は4対4に分かれ、残る1人のケネディ判事は判断に加わらなかった。^(注9)これにより2007年10月10日、最高裁判所は「判決は、意見が半々に分かれたことが確認された」という結論を示した。このように最高裁で判決が得られない場合は、控訴審の判決に従うことになるので、結果としてFの勝訴となった。

近年の最高裁では、判事の見解が半々に分かれ、最終的にケネディ判事の見解が判決を左右するケースがしばしば見られる。しかし今回、そのケネディ判事が何故判断を避けたのか、その説明は明らかにされていない。また各判事が、原告、被告のいずれの側に組みしたのかも不明

である。

Fは、次のように言っている。「教育委員会が私立学校の授業料を還付したくないのであれば、公立学校で適切な教育を提供することである。公立学校が子どものためになる教育を提供するならば、大多数の親は公教育を受入れるであろう」。

おわりに

第二審の判決は、公立学校関係者にとって今後大きな負担を課するものと映ったようである。^(注10)教育委員会の団体である全米教育委員会協議会 (NSBA) や学校管理者の団体である全米学校管理者協会 (AASA) は、次のようなコメントを出している。「今後は、高価な私立学校の授業料を還付するか、あるいは高くつく訴訟をとまなう親との戦いの間で選択を迫られることになるだろう」。

また大都市学校評議会 (CGCS) と全米特殊教育長会 (NASDSE) も「教育委員会が『適切な教育』を提供していることを証明し、訴訟に勝利を収めたとしても、そのための訴訟費用や和解には高い代償を支払わなければならないであろう」と言っている。

連邦控訴裁判所判決は、所管の州にしか効力を及ぼさない。本件では、ニューヨーク州、コネチカット州、バーモント州以外の州への影響力はない。したがって、同様のケースの連邦レベルでの先例とはならないので、これをきっかけに、こうした生徒がさらに増加するのかどうかは定かでない。ニューヨーク市側の弁護士は、「近い将来、最高裁がこの問題に決着をつけてくれることを望む」というコメントを発表している。^(注11)

今回最高裁で結着がつかなかったこの問題に対して、将来一定の判断が下されるのか、さらにはそれが関連法令の立法動向に何らかの影響

を及ぼすことになるのか、今後の展開が注目される。

注

* インターネット情報は、すべて2008年1月15日現在である。なお、インターネットにより入手した資料については、サイト上にある見出しをそのまま(注)に記載した。

(1) IDEA は、1975年の「全障害児教育法」(Education for All Handicapped Children Act, PL94-142)にもとづいて1990年に制定された。同法は、その後1997年に改正された。アメリカの特殊教育に関する邦語文献として、徳永豊・松村勘由「アメリカにおける特殊教育の教育課程について」を参照。国立特別支援教育総合研究所ホームページ<http://www.nise.go.jp/kenshuka/josa/kankobutsu/pub_c/c-44_1/c-44_1_03_4.pdf>なお1975年の「全障害児教育法」については、土屋恵司「権利としてのアメリカ合衆国の障害児教育をめぐる」『レファレンス』31巻1号, 1981.1, pp.61-63を参照。

(2) 本件の経緯については、以下を参照。

① A Short History of *New York Bd of Education v. Tom F., on Behalf of Gilbert F.* by Pamela Wright, MA, MSW<<http://www.wrightslaw.com/news/07/nyc.tomf.history.htm>>

② “With Justices Split, City Must Pay Disabled Student’s Tuition.” *New York Times*, October 11, 2007, pp.B1-B2.

③ Supreme Court Hears Oral Argument in *Board of Education of City of New York v. Tom F.* by Wayne Steedman, Esq.<<http://www.wrightslaw.com/law/art/oa.nyc.tomf.htm>>

htm>

(3) F は、アメリカのメディア最大手のひとつバイアコンの CEO (最高経営責任者) を務めたトム・フレストン氏を指す。同氏には、息子を私立学校に通学させることによる金銭的な心配は全くない。同氏は次のように言っている。「すべての特別のニーズをもつ子どものために教育の質を高めることを目的として、私はこの裁判を起こした」。

News Hour Extra, Supreme Court Weighs Special Education Law, October 10, 2007<http://www.pbs.org/newshour/extra/features/july-dec07/scotus_10-10.pdf>

(4) 以下の争点の記述は、次の資料にもとづいている。LII/Legal Information Institute, Board of Education of the City of New York v. Tom F. (06-637) <<http://www.law.cornell.edu/supct/cert/06-637.html>>

(5) 以下の数値も、同上資料による。

(6) 下級審の審理内容については、前掲注(2)の③および注(4)の資料を参照。

(7) 前掲注(4)の資料を参照。

(8) 最高裁での口頭弁論の全文は、最高裁のホームページから次の URL で見ることができる。

<http://www.supremecourtus.gov/oralarguments/argument_transcripts/06-637.pdf>。

なお以下の記述にあたっては、その要約が書かれている前掲注(2)の③の資料を参照した。

(9) 以下の記述は、前掲注(2)に掲げた資料を参照。

(10) 前掲注(4)の資料を参照。

(11) 前掲注(2)の②の資料を参照。

(きど ゆたか・専門調査員)