

## アメリカ障害児教育における適法手続き公聴会における立証責任の所在 — Schaffer v. Weast訴訟の検討を通して —

### A Study on the Allocation of the Burden of Proof at a Due Process Hearing under the IDEA

石橋 由紀子\*  
ISHIBASHI Yukiko

本論文では、2005年にアメリカ合衆国連邦最高裁判所において判決が下されたSchaffer v. Weast訴訟を取り上げ、適法手続き公聴会における立証責任の所在をめぐる議論を整理、検討した。まず、本裁判に関わって提出されたアミカス・ブリーフから立証責任の所在に関する論点を探ると、以下にまとめられた。それは、通常のルールでは立証責任は訴訟を開始した側が負うが、①経験や情報、専門性における学校区の優位、②議会の意図の解釈の2点が通常のルールの適用を覆すものとなるかどうかであった。次に、Schaffer v. Weast訴訟の背景及び経過についてまとめ、連邦最高裁判所判決の詳細を検討した。①については、情報と専門性に関して学校区に有利があることを認めたものの、保護者には手続き上の保護が用意されており、学校区だけが入手できる「独自」の利点はないと結論付けた。②については、障害のある子どもに確かにFAPEを提供していると証明する責任を学校区が負うべきであるという原告の主張に対し、訴訟に関連する費用を減らすようIDEAを修正してきたという事実から、訴訟費用をこれ以上増大させないという議会の意図を読み取った。このような判断のもと、連邦最高裁判所は立証責任を適法手続き公聴会を開始した側にあるとの裁定を下した。

キーワード：立証責任、適法手続き公聴会、Schaffer v. Weast訴訟、アメリカ合衆国、障害児教育

Key words: burden of proof, due process hearing, Schaffer v. Weast, The United States, special education

#### 1. はじめに

障害児教育において、保護者の権利を保障することは重要な課題である。①ユーザーの権利意識の高まり、②教育に関する学校側の説明責任、③LD・ADHD等の児童生徒も特別支援教育の対象とすることによる該当人数の増大という昨今の流れの中で、保護者の権利は今後ますます重視されることが予想される。しかし、そのための法整備はもとより、具体的な場面にはどのようなものがあるのか、どのようなプロセスを経ることが必要なのか、どのような条件を整備することが求められるのかといった基本的な事柄さえ、我が国においては十分に議論されていない。

アメリカ合衆国に目を向けると、1975年の全障害児教育法 (Education for All Handicapped Children Act) の制定時から障害のある子どもと保護者の権利を保障するための「手続き上の保護 (procedural safeguard)」が用意され、1990年障害者教育法 (Individuals with Disabilities Education Act; IDEA), IDEA 1997, 2004年に修正されたIDEA (Individuals with Disabilities Education Improvement Act) へと受け継がれてきた。

ここで、手続き上の保護に関する規定を見てみよう。

IDEAの下、全ての障害のある子どもに対して個別指導計画 (Individualized Education Program; IEP) が作成され、少なくとも年に一度これを再検討することとされている。保護者はIEP作成のための全てのミーティングに参加し、子どもに関連するすべての教育記録を吟味し、子どもの独自教育評価 (independent educational evaluation) を公費で入手する権利がある。彼らはIEPに関するいかなる変更にも先立って知らせを受け取り、手続き上の保護について記述された知らせを受け取ることとされている。

障害のある子ども (及び障害が疑われる子ども) の障害の同定、評価、教育措置、もしくは無償で適切な公教育 (free appropriate public education; FAPE) の提供に関わる保護者と学校区との意見の対立を解決する手段として、調停 (mediation), 解決セッション (resolution session), 公正な適法手続き公聴会 (impartial due process hearing) が用意されている。

調停とは、有資格の公平な調停者 (mediator) により実施される、保護者と公的機関との間の不意を解決するためのプロセスである。任意で非公式であり、コミュニケーションを促進することにより円満な解決が目指さ

\*兵庫教育大学臨床・健康教育学系

れる。一方、解決セッションは調停よりも正式なものであり、地方教育当局が保護者及び争点に詳しいIEPメンバー、機関を代表して決定を下すことのできる人物を招集して開催する会議である。調停と適法手続き公聴会のいずれかのみで開催を要求することもできるが、適法手続き公聴会に先立って解決セッションは必ず実施される。解決セッションにおいて合意に至らない場合に、適法手続き公聴会に持ち込まれることになる。

適法手続き公聴会では、双方が証拠を示し、検討し、証人の出席を求めることができる。公聴会の後、州や連邦裁判所での民事訴訟も認められている。実際に公聴会に持ち込まれるケースも多く、1998-99学校年には6763件が開催されたと報告されている (Special education expenditure project, 2003)。

2005年11月、この適法手続き公聴会のあり方に関する連邦最高裁判所判決が下された。これはIEPを不服とするBrian Schafferの両親が学校区の代表であるモントゴメリー公立学校区教育長Jerry Weastを訴えたケースである。この裁判の発端は、1998年に実施された適法手続き公聴会において、双方が提出する証拠・専門家の意見が真っ向から対立し、証拠の上でどちらが正しいか判断がつかなかったことに起因している。このような場合に、立証責任を負う側が「IEPは適切である」あるいは「IEPは不適切である」と証明することができなかったと判断され、負けることになる。立証責任とは「争われている事実の存否について、証明をしていく責任ないし負担」のことである。つまり、学校区が作成したIEPが不適切であるとして適法手続き公聴会に持ち込まれた場合、公聴会において、公聴会を開始した側（本裁判では両親であり、多くの場合保護者）と学校区のどちらが立証責任を負うのかをめぐって争われた。IDEAにおいても係争の舞台となったメリーランド州の州法においても立証責任の所在について記述されていなかったことから、連邦最高裁判所の判断が仰がれることとなった。

連邦最高裁判所判決では学校区が勝訴するが、1998年の行政法審判官 (Administrative Law Judge ; ALJ) による判決から連邦最高裁判所判決に至るまでに判断が二転三転し、多くの障害者団体や州がアミカス・ブリーフ<sup>註1)</sup>を提出するなど、議論を巻き起こした。

そこで、本論文では、IDEA下において実施される適法手続き公聴会での立証責任の所在に関する議論を整理・検討する。まずアミカス・ブリーフの内容を把握することを通して、立証責任の所在における論点を整理する。その上で、Schaffer v. Weast訴訟の背景及び経過についてまとめ、連邦最高裁判所判決の詳細を検討する。

## 2. 立証責任の所在における論点の整理

ここでは、Schaffer v. Weast訴訟の連邦最高裁判所で

の審理にかかわって、複数の機関・団体等が連邦最高裁判所に提出したアミカス・ブリーフの要点を把握する。これを通して、適法手続き公聴会における立証責任の所在に関する論点を整理する。

### (1) Brian Schafferを擁護するアミカス・ブリーフ

#### ① 様々な自閉症団体を代表するアミカス・ブリーフ (参加団体: the Autism Society of America ; Northern Virginia Chapter ; Parents for Autistic Children's Education ; Parents of Autistic Children of Northern Virginia Inc ; and Unlocking Autism)

「政策の熟慮、便益、公平性 (considerations of policy, convenience, and fairness)」およびIDEAのねらいを検討すると、公聴会における立証責任は学校区におくべきである。それらは具体的には次の通りである。(a) 学校は連邦の資金を受ける代わりに教育を提供する積極的な義務があり、法の義務を負う側がその義務を本当に満たしていると証明する責任を負うべきである。(b) IDEAの歴史は、子どもの親の費用負担なしに、州が障害のある子どもの特別なニーズを満たすよう計画された適切な教育を提供する責任があるという議会の意図を示している。(c) 学校区はIEPを作成するために必要な特別で詳細な知識と専門性、IEP作成に精通した専門家の協力がある。(d) IDEAが学校区の教育的な選択 (教育方法、教授プラン、サービス提供のコーディネート等) に大きな権限を認めているのは、学校区に立証責任が割り当てられているからこそである。(e) 学校区は子どもの個別のニーズではなく、予算にあった教育的オプションを選択することから子どもを守ることを議会は望んでいる。立証責任を学校区におくことにより、この問題を避けるべきである。(f) 教育プログラムの適切性についての立証責任を学校区に求めることは、障害のある子どもの親が直面する現実に対して適切に考慮させることにつながる。

#### ② 障害者団体を代表するアミカス・ブリーフ (参加団体: ARC ; the Autism Society of America ; the Epilepsy Foundation ; NAMI ; United Cerebral Palsy ; and the National Law Center on Homelessness and Poverty)

多くの子どもにIEPを作成してきたことによる情報や経験、及び公聴会やIEPミーティングのような場でのプレゼンテーションの経験といった点で、学校区の方が大多数の保護者よりも有利な立場にいる。また、障害のある子どもが差別と闘う過程でIDEAが成立し発展してきたという歴史的な経緯から、障害のある子どもにFAPEを確かに提供していると示す立証責任を学校区に置くべきである。さらに、立証責任を負うことは、学校区が障害のある子どもや社会に関心を払い、矛盾なくふるまうことを促進する。

③ 法及び障害者団体を代表するアミカス・ブリーフ  
(参加団体：the Council of Parent Attorneys and Advocates；National Association of Protection and Advocacy Systemsをはじめとする13団体)

立証責任を遂行する上で必要な経験、教育や措置に関する知識、専門家を雇用していること等を考慮すると、学校区は立証責任を負う上でより良い立場にいる。また、学校区はすでにIEPを申し出ており、立証責任を負うのに必要とされる情報をすでに持っている。第4巡回控訴裁判所が認めた手続き上の保護が保護者に与えられても、学校区の方が保護者よりも立証責任を負うより良い立場にいることに変わりはない。手続き上の保護を議会が定めていることは、保護者の権利を尊重しようとする姿勢を示すものであり、立証責任を学校区に割り当てることは、議会の目的を実行するものである。

④ 州を代表するアミカス・ブリーフ<sup>註2)</sup> (参加州：Virginia；Connecticut；Illinois；Kansas；Minnesota；Nevada；Rhode Island；Washington；and Wisconsin)

申し出たIEPがIDEAに従うものであると示す責任を学校区に負うよう要求することは、説明義務を果たすものである。また、立証責任は証拠に対するコントロール、優れた知識を有する学校区に割り当てることが本質的な公平性を促すものである。さらに、州が学校区に対して立証責任を果たすよう求めることは、障害のある子どもにさらなる権利を保障し、保護者の立場を向上させる選択をすることにつながるであろう。

(2) モントゴメリー郡学校区を擁護するアミカス・ブリーフ

① 教育委員会によるアミカス・ブリーフ (参加団体：the Virginia School Board Association；the Minnesota School Boards Association；the School Boards legal Assistance Fund；the Connecticut Association of Boards of Education；Kansas Association of School Boards；and Illinois Association of School Boards)

IDEA1997では、障害のある子どもの非行にかかわるケースにおける説明責任は学校区に求めたが、IDEA2004ではこれが無効にされた。また、IDEAにおいては、情報等における学校区の有利に対して、独自教育評価の権利、教育当局が法の責務を果たすことができない場合の公費による私立学校での指導、勝訴した場合の弁護費用の資格を含む手続き上の保護が規定されている。これらのことから、IDEAにおいて立証責任の所在について言及していないのは故意であると判断でき、裁判所は伝統的なルールに従うべきである。

Schafferを擁護する人々は「公平性」を主張している。しかし、この公平性は政策の熟慮という点から検討すべきである。限りある予算、時間、エネルギー、資源を障害のある子どもの訴訟費用にばかり費やすことは、公平

であるとは言えない。

② 学校管理職協会によるアミカス・ブリーフ (参加団体：the Council of Great City Schools；the American Association of School Administrators；the national education Association；the Pennsylvania Association of School Administrators；and the National Association of Elementary School)

立証責任を学校区に求めることは、学校区に多大な時間、努力、訴訟費用の負担を強いることになり、教師が教育やその他の教育サービスに費やす資源を削る結果になってしまう。また、IDEAの手続き上の保護は、保護者が学校区と対等に議論することを可能にするものである。したがって、立証責任は適法手続き公聴会を開始した側が負うべきである。

③ 連邦教育省 (the U. S. Department of Education) によるアミカス・ブリーフ

(a) 法で定められた意図と反対の規定がない限りは、「伝統的なルール」が適用される、(b) 公的機関は法的義務にしたがって行動しており、その法的義務に違反があると主張する側が立証責任を負う、という2つの法的な規則から、立証責任は救済を求める側に置かれるべきである。また、異なる結論を示す州法がない限りは、長年用いられた原則が適用されるべきである。さらに、IDEAでは、民法や行政訴訟において一般的な訴答書面を採用していること、IEPの採用と実行において共同して取り組むことを奨励していること、IDEA2004では訴訟を制限しようとしていること等は、救済を求める側に立証責任を割り当てることを支持するものである。

(3) 立証責任の所在に関する論点

双方の立場の主張から、適法手続き公聴会における立証責任の所在に関する論点はおおよそ次のようにまとめられる。

つまり、通常のルールでは立証責任は訴訟を開始した側が受け持つが、次に述べる2点が通常のルールを覆す理由となるかどうかである。

第1は、経験や情報、専門性に関する学校区の優位である。保護者を擁護する立場からは、手続き上の保護が与えられても、学校区は多くのIEPを作成してきた経験や情報、専門性において学校区に有利があることには変わりはないと主張する。一方、学校区を擁護する立場からは、学校が有する子どもに関する全ての記録を入手する権利、独自教育評価の権利をはじめとする諸々の手続き上の保護がIDEAにおいて保障されており、学校区に有利はないと主張する。

第2は、IDEAに立証責任の所在について記述されていないが、そこにある議会の意図をどのように解釈するかである。保護者を擁護する立場の見解はこうである。IDEAに手続き上の保護が明記されていることは、障害

のある子どもにFAPEを提供することを目的に、保護者に対して十全な権利を保護しようとする議会の意図を示すものである。また、学校区に対しては障害のある子どもにFAPEを提供することを義務付けており、立証責任を負うこともその義務の一部であるという。これらのことから、IDEAに立証責任の所在が示されていないのは「書き損ねた」からであると主張する。一方、学校区を擁護する立場からは、IDEAが立証責任の所在を記していないのは、通常のルールが適用されることを意図しており、「故意」であったと主張する。

さらに、学校区を擁護する立場からは費用・労力・時間等を障害のある子どもの訴訟費用に費やされることへの懸念も提出されている。

### 3. Schaffer v. Weast訴訟の経緯と概要

#### (1) 適法手続き公聴会に至るまでの経緯

Brian Schafferは、学習障害 (learning disabilities)、言語障害 (speech-language impairments) があり、幼稚園就学前から第7学年まで、メリーランド州モントゴメリー郡にあるGreen Acres私立学校に通学していた。しかし、Green Acres私立学校には特殊教育プログラムがなかったため、適切な支援が得られず学業上で大きな困難を抱えていた。1997年10月、学校側はBrianの母親に対し、Brianは彼のニーズにより適切な便宜を図ることができる学校に通学することが必要であると伝えた。

11月、Brianの両親はモントゴメリー郡公立学校組織 (Montgomery County Public Schools System ; MCPS) の一校であるHerbert Hoover中等学校 (MCPSにある二つの中等学校のうちの1校) に連絡をとり、1998-99学校年に特殊教育サービスを受ける資格の有無を決定するための評価を依頼した。その一方で、両親は他の私立学校であるMcLean私立学校に、1998-99学校年の入学を申請した。MCPSはBrianを評価し、1998年2月26日、特殊教育の資格の有無を決定する認定・再検討・解除委員会 (Admission, Review, and Dismissal Committee ; ARD委員会) が、Brianの教育的ニーズについて議論するために、両親、弁護士、Herbert Hoover中等学校関係者の出席を得、最初のミーティングを開催した。3月にはBrianはMcLean私立学校への入学が許可され、両親は入学金を支払った。ARD委員会は4月に第2回のミーティングを開催し、特殊教育の資格があると認定し、翌学校年のIEPを提案した。

提案されたIEPは、Herbert Hoover中等学校で、週15.3時間の特殊教育と週45分の言語療法 (speech therapy) を提供するというものであった。両親が学級規模が大きいことについての懸念を表明すると、MCPSはRobert Front中等学校で同様のIEPサービスを提供するよう申し出た。その学校はBrianの自宅から10分の距離にあり、

より小さな学級規模で指導の多くを受けることができた。1998年5月、両親はMCPSに対し、提案されたIEPが不適切であり、BrianをMcLean私立学校に入学させることを伝えた。これと同時に両親は申し出られたIEPがBrianのFAPEを否定したものであり、指導と私立学校の出席にかかわる費用の賠償を求めて、IDEAに基づく適法手続きを要求した。

#### (2) 適法手続き公聴会及び裁判所判決の概略

メリーランド州では、IEP公聴会はALJにより執り行われる。1998年に実施された適法手続き公聴会では、Brian側の証人としては、学習障害の専門家であるRuth D. Spodak、及び聴覚言語学 (speech/language pathology) の専門家であるCarol A. Kamaraが証言を行った。彼らはBrianには中枢性聴覚処理障害 (central auditory processing problem) があり、申し出られたIEPには記されていない小規模な特殊教育クラスが必要であったと証言した。しかし、ALJはSpodakの証言については、Brianとはほんの10分間しか面談しておらず、Brianの学習障害について彼女や彼女のスタッフが初期に記したレポートと証言が異なる点があることを見出した。さらに、Kamaraの証言についても、彼女が中枢性聴覚処理障害の診断に用いたテストには限界があり、Brianの言語聴覚障害の程度についての意見を述べることを拒んでいたことから、疑念をもった。学校区の証人としては、学校心理学者であるBarbara J. Butera及び言語聴覚療法士 (speech/language pathologist) であるPamala Zaharaが出席し、Brianの障害は中枢性聴覚処理障害ではなく軽度の言語聴覚障害であり、IEPは彼のニーズにふさわしいものであると証言した。

これらを踏まえ、ALJは「双方の専門家が子どものニーズは何であり、どの措置が子どもに必要な教育的利益をもたらすのかという質問について異なる見解がある」として、「このケースにおける立証責任の所在はきわどいものである」と述べた。その上で、ALJは立証責任が保護者側にあると裁定した。両親はIEPが作成されるプロセスではなく、IEPの内容について異議を申し立てており、それ故にIEPが不適切であること、特に「IEPが教育的な利益を提供するために合理的に計画」されなかったことを証明することが求められるが、両親はその責任を果たすことができなかったと判断した。したがって、Brianの私立学校の費用への賠償要求についても否定した。

Brianの両親はALJが説得責任の所在の裁定を誤ったとして、MCPS及びその教育長をメリーランド地区連邦地方裁判所に告訴した。2000年に下された地方裁判所判決ではALJ判決を覆し、立証責任はMCPSにあるものと裁定し、更なる審議を求めてALJに差し戻した。

一方、MCPSはALJによる差し戻し判決を待たずして、

2000年の地方裁判所判決を第4巡回控訴裁判所に提訴した。先に判決を下したのは、ALJであった。ALJは1998年の公聴会の記録を再検討し、中心的な論点はBrianが中枢性聴覚処理障害であるかどうかであると結論付け、その障害がBrianの学習能力に及ぼす影響について検討した。そして、障害についての証言者の資格（Kamaraは言語病理学者、Zaharaが聴覚言語療法士）、アセスメントに費やした時間（Kamaraは4時間、Zaharaは1時間）を考慮し、Kamaraの証言を採用した。こうして、2000年、ALJは2000年地方裁判所判決にしたがい、MCPSに説得責任を課した上で、MCPSがIEPの適切性を証明し損ねたことを認めた。さらに、ALJはMCPSに1998-99学校年のBrianの指導や私立学校の費用の半額を賠償するよう命じた。このALJ判決を受け、両親は賠償額を不服として<sup>33)</sup>、学校区は立証責任の適用及び賠償額を不服として地方裁判所に提訴した。

一方、2001年に第4巡回控訴裁判所判決が下された。それは地方裁判所の命令を無効にし、このケースの証明に関する問題が「メリットの考慮」を強化すべきであるという方向性を示して差し戻すというものであった。地方裁判所の判決については、「Brianの主張についての最終的な判決に立証責任の割り当てがどのような役割を果たしているのか不明瞭さが残る」とした。

これらを受け、2002年に下された地方裁判所判決では、『最初』のIEPに関しては、経験と公平さという観点から学校区がいかなる行政的な適法手続き公聴会でも立証責任を負うものと裁定する。一方、(中略)既に作成されているIEPを変更しようとするときは、変更しようとする側が立証責任をもつ」として、このケースについてはMCPSに説得責任があることを再度確認した。つまり2000年ALJ判決を支持する結論を下したのであった。さらに、指導と費用に関するALJの決定を見直し、両親に対して全額の賠償を支払うことを求めた。MCPSはこの判決を不服として第4巡回控訴裁判所に控訴した。

2004年の第4巡回控訴裁判所による判決は、2002年地方裁判所の決定を覆すものであった。つまり、「IDEAは立証責任の所在を示しておらず、訴訟手続きを開始した側がその責任を負うという通常のルールから逸れる合理的な理由はない」として、立証責任を保護者側に求める判決を下したのである。さらに、学校区が最近の情報、専門的知識等に関して保護者より優位にあるという点に関しては、次のように判断した。「議会は保護者がIEPに異議を申し立てる場合の行政的な訴訟手続きにおいて学校区に有利があることを承知している。この問題を避けるために、議会は多くの手続き上の保護を保護者に与えているが、立証責任を学校区に割り当てることは、これに含まれるものではない。」

保護者はこの判決を不服として連邦最高裁判所に提訴

した。2005年に連邦最高裁判所の受理令状が下され、IEPの適切性を評価する行政の適法手続き公聴会ではどちらの側が立証責任を負うかについて、連邦最高裁判所の判決が下されることとなった。

連邦最高裁判所が下した結論は、2004年第4巡回裁判所判決を次の通り支持するものであった。「IDEAでは、『すべての障害のある子どもがFAPEを受けること』を保障している。IDEAの下で、学校区は全ての障害のある子どもに対して、IEPを作成しなければならない。もし保護者が子どものIEPが適切ではないと感じたならば、保護者は『公正な適法手続き公聴会』を要求するかもしれない。しかし、法はそのような公聴会で、どちらの側が説得責任を負うのかについては述べていない。我々は、一般的にそうであるように、その責任は救済を求める側にあるものと裁定する。」

#### 4. 連邦最高裁判所判決

Sandra Day O'Connor判事がStevens, Scalia, Kennedy, Souter, Thomas判事の協力のもと判決文を作成、Stevens, J.が賛成意見を提出、Ginsberg, Breyer判事が反対意見を提出している。なお、首席判事はこの裁判についての考察や決定に参加しなかった。

##### (1) 判決

「立証責任 (burden of proof)」という言葉は「法律用語の中で最も不安定な」ものの一つである。この用語を取り巻く混乱の一部は、歴史的にその概念が二つの別個の責任を含んできたという事実から生じている。一つは「説得責任 (burden of persuasion)」であり、例えば証拠が厳密に考量されれば、一方が負けるというものである。もう一つは「呈示責任 (burden of production)」であり、例えば弁論で食い違う点について証拠を示す責任を負うというものである。双方とも認めている通り、我々はこのケースが説得責任にのみ関連するというをまず記述しておく。我々がこの判決において立証責任と述べるとき、説得責任のことである。

我々が法令の訴訟原因のもとで立証責任について裁定するとき、審理の試金石となるのはもちろん法律である。IDEA本文では、説得責任の所在については言及していない。それ故に、我々は原告が自らの主張を立証することに失敗するというリスクを負うという通常の不履行の規則からはじめる。「多くの事実に関する弁論及び立証責任は、通常現状を変えようとし、それ故当然失敗し証明し説得するリスクを負うことを期待される原告に割り当てられる。」(「恐らくもっとも重要で受け入れられた見解は、裁判行動を求める者は、要求の十分な根拠を示さなければならず、そのことは原告が自らの主張における要素についての責任を負うということの意味する。)」

したがって、原告が要求の主要な部分に関する説得責

任を負うということが説明なしに通常前提とされてきた。例えば、公民権法（Civil Rights Act of 1964）のタイトルVIIは、原告が「最終的な」説得責任を負うと直接には述べていないが、我々はそのように結論付けてきた。多くのその他の部分においても、我々は不履行の規則を適用するものと考え判決を下してきた。議会も「行政的な手続き法（Administrative Procedure Act）」の下で合法的な手続きにそれを適用することを選択するとき、一般のルールを承認すると表明した。

もちろん通常の不履行の規則は、例外も認めている。例えば、そのような要素が積極的抗弁や免責として適切に特徴付けられるとき、原告の要求の特定の部分に関する説得責任は、被告に変更されるかもしれない。幾つかの状況下において、本裁判所は要求全てにわたり説得責任を被告に負わせることさえしてきた。通常の不履行の規則は全てのケースを解決するものではないが、それらの多くを確かに解決する。法的手続きで利害対象当事者に全ての説得責任をおくという決定は一原告がここでそうするように求めていることだが、極めて稀である。したがって、議会が通常とは別の方法を意図していたと信じる理由がないので、我々は説得責任は通常どおり救済を求める側にあるものと結論付ける。

\*

原告がまず主張したことは、IDEA本文を精緻に読むことは被告に有利な結論を強いるということだった。彼らは、法律用語である「適法手続き」を憲法上の意味に照らして解釈するべきであり、Mathews v. Eldridgeにより確立された衡量テスト（balancing test）を適用すべきであると主張した。IDEAが憲法上の適法手続きの原則を受け入れると仮定するならば、Eldridge訴訟は原告の助けとならないだろう。なぜなら、「特別な関心が注がれている刑法分野の範囲外であり、説得責任の中心は通常連邦政府の本質的な重要性の争点ではない。」

原告が次に主張したことは、Mills v. board of Education (1972) や Pennsylvania Association for Retarded Children v. Commonwealth (1971) 等の訴訟の意見から学ぶべきであるという主張であった。IDEAの起草者は、これら二つの画期的な判例によって「重要な範囲（significant extent）」へと導かれた。しかし、その裁判所が次に記したことは、議会が「PARC訴訟とMills訴訟から手続き上の保護の多くを講じ、それらを直接的に法に記した」という事実は、私たちに「議会は法文に書き損ねたという考えを採用するつもりであったと結論付ける」ことを許さない。

原告はまた子どもがFAPEを受けることを保証する助けとなるものであり、説得責任を学校区に置くことはIDEAの目的にかなうと主張した。しかし、実はほとんどのケースは証拠の上で均衡ではない。説得責任を学校

区に割り当てることは、学校がIEPの準備やそれらの証拠を提示することにより多くの資源を費やすことを促すであろう。しかし、IDEAはぎりぎりの金銭を訴訟や行政的な支出に費やすべきか教育サービスに費やすべきかについて言及していない。さらに、多くが既にIDEAの行政に費やされていると考える根拠はある。適法手続きの申し立てを起すことは費用のかかる業務である。学校は一つの公聴会におよそ8000から12000ドルもかかっている。議会は再三にわたり行政的な訴訟に関連する費用を減らすよう法を修正してきた。例えば、1997年、議会は州にIDEA論争のための調停を提案した。2004年には、議会はどの適法手続き公聴会にも先立って義務的な「解決セッション」を追加した。それは次のような新しい知見をもたらした。つまり、「保護者と学校は肯定的かつ建設的な方法で不意を解決するための拡大された機会を提供されるべきであり」、「教師、学校、地方教育当局及び州は、教育的な成果を改善することに結びつかない無関係で不必要な事務作業の負担から救出されねばならない。」

実際に、原告が本裁判所に問うたことは、あらゆるIEPは無効ではないと学校区が証明するまで無効であるということであった。法はこの結論を支持しない。IDEAはその目的を達成するために学校区の専門性に大きく依存している。それは「stay-put」提供と呼ばれるものも含まれる。これは、IDEA公聴会の結論が出るまで間、「現在の教育的措置」のまま子どもを留まらせることを要求するものである。議会は議論の間保護者が要求した教育的措置を子どもに提供するよう要求してきたが、それはそのようなことではなかった。議会は法的手続き的な要求が尊重されれば、保護者の不服に合理性があった場合、保護者が勝つであろうと考えていたようである。

原告の最ももってもらいたい議論は、「公平の考慮に基づく通常の原則は特に利害が対立する者の知識の中で確立された事実に関して訴訟当事者にその責任を負わせない」というものであった。しかしこの「原則は一般的であることからかけ離れていて、適用には多くの制限がある」。（「往々にして、人は訴訟相手方が証明への優勢なアクセスをもつことに関して異議を申し立て、立証しななければならない。」）学校区は情報と専門性に関して「生得的な有利」がある。しかし、議会はこれについて保護者の手続き上の権利を保護し、彼らと情報を共有することを学校に義務づけることにより、この問題に取り組んだ。既に述べたように、保護者は子どもに関して学校が持っている全ての記録を検討する権利がある。彼らは「彼らの子どもの独自教育評価」の権利もある。規則は「保護者が公的機関により得られた評価に同意しなければ、保護者には公費での独自教育評価の権利がある」と

規定することで、この資格を明確にしている。それゆえに、IDEAは学校が入手しなければならない全ての資料を評価し、独立した意見を提供することができる専門家へ保護者がアクセスすることを保障している。彼らは必要な証拠にアクセスする現実的な機会や、対抗するための力をもつ専門家なしに行政に異議を唱えることを強いられているわけではない。

その上、2004年、議会は書類の中の申し立ての係争原因に回答すること、及び議論された行動の背景にある論拠、IEPチームによって考慮され拒否されたその他の選択肢についての詳細、学校がその決定に至る中で用いた全ての評価、レポート、その他の要因の記述を保護者に提供することを求める規定を追加した。公聴会に先立って、当事者は自らが依拠しようとする評価や勧告を明らかにしなければならない。IDEA公聴会はあえて非公開なのであり、双方が公平に証拠を提示することを保証する必要があるという柔軟性をALJにもたせようとした。実際に、IDEAは保護者と子どもが法の手続き上の保護を保障するやり方で公聴会を組織するよう州当局に求めている。最後に、恐らくもっとも重要なことだが、保護者は勝訴すれば賠償金が支払われるだろう。これらの保護は学校が独自の情動的な有利がないということを保障している。

\*

最後に、被告と幾つかの州は、彼らが望むならば、不履行の規定を無視し、常に学校区にその責任をおくことができるよう裁定するよう主張する。幾つかの州は少なくともいくつかの状況下においては、そうするような法や規則がある。そのような法も規則もメリーランド州に存在しないので、我々はこの問題を今日決定する必要はない。Breyer判事は責任の所在は全て州の責務として残されるべきだと述べている。しかし、どちらの当事者も、この裁判所や下級審においてこの議論を行っていない。我々はそれゆえにそれを示すことはしない。

我々はこの訴訟を解決すること以上のことはしない。つまり、IEPに異議を唱える行政的な公聴会における立証責任は、救済を求める側にある。このケースでは、その当事者は両親が代表するBrianである。しかしその原則は学校区にも同様の効果をもたらす。というのは、学校がIEPに異議を唱えようとするならば、次には彼らがALJ以前に説得責任を負うからである。それゆえ、第4巡回連邦控訴裁判所の判決を支持する。

## (2) Stevens判事による賛成意見

法と立法府の歴史がともにその問題について無言であるとき、どんな唯一の原則も規則も立証責任の範囲を確定する一般のテストを提供することによって、全てのケースを解決しない。したがって、私は「政策の熟慮、便益、公正さ」を考慮に入れると、被告に説得責任をおくこと

により、最も法の目的が実現されると裁判所が結論付けるという主張に大多数が不同意であるとは思わない。さらに、私はGinsburg判事がこの法の特別な点について記述したこと多くに同意する。しかし、私はこの裁判において裁判所の決定に参加することを決めた。それはO'Connor判事の意見において示された理由だけではなく、私は我々が公立学校当局はこの重要な法の下で困難な責任をきちんと遂行していると確信するからである。

## (3) 反対意見

### ① Ginsburg判事による反対意見

立法府が立証責任について無言であるとき、裁判所は通常その責任を訴訟手続きを開始し、救済を求める側に置く。しかしながら、第4巡回控訴裁判所が認めたように、「その他の要因」、その中でも特に「政策の熟慮、便益、公正さ」が、異なる割り当てを正当化するかもしれない。(立証責任の所在は「その他の要因、特別な政策の熟慮、便益、公正さを含むいくつかの要因の一つまたはいくつかの重みに左右されるであろう。)(立証責任の割り当ては「異なる状況における経験に基づく政策と公正さの問題」を示している。)裁判所は同様の勧告を追認してきた。「どんな唯一の原則も規則も全てのケースを解決しないし、立証責任の範囲を確定する一般のテストを提供しない。」控訴裁判所において不同意を表明した巡回裁判所のLuttig判事によりうまく述べられた理由により、私は「政策の熟慮、便益、公正さ」がこの裁判において立証責任を学校区に割り当てるよう求めるものであると確信する。

IDEAは軽視され無視された障害のある子どもが公教育へのアクセスを求めて歴史的に戦ってきた様式を克服するために立案された。典型的な公民権や社会福祉法の下、苦情を申し立てる側は法令でもたらされる利益を求めて差別や資格を主張したり証明しなければならない。IDEAはこの点において典型的ではない。というのは、それが公教育の提供者に対して、積極的で、資金の受領者に義務を与えるということである。学校区は子どもの特別なニーズにふさわしいIEPをそれぞれの障害のある子どもに申し出る責任を負う。IEPの提案者は、その妥当性を立証するよう求めているように私には思われる。

その分野における教育支援者の十分な知識範囲、「同様の障害のある子どもとの経験」による情報を考慮すると、「学校区がそのようにし損ねたということ障害のある子どもの保護者が示すよりも、学校区が法の義務を満たしていることを示すはるかによい立場にいる。」(「実際的な用語では、学校は法の下での議論が起こった場合に有利である。というのは、学校は最近の情報へのよりよいアクセス、より説得力のある証人(子どもの教育に直接参加してきた人々)への潜在的なより大きなコントロール、保護者よりも総合的な教育の専門知識をもつ

ているからである。) (学校区の「最近の情報へのよりよいアクセス」という点を考慮すると、保護者の義務は「単にIEPの適切性を議論の俎上に載せることであるべきである。その上で、学校区はIEPが適切であるという立証責任を負うべきである。その結果に基づくと、我々は法と規則の体系の意図を実行していると思う。)

理解できることだが、もし彼ら自身の方策に任せれば、予算の帳尻を合わせようと奮闘する学校区は、資源を保存することを可能にするような教育的なオプションをより好むだろう。行政的な「適法手続き」公聴会における立証責任を負わせれば、保護者は学校区が申し出たIEPに「異議を申し立てることに抵抗する」という結論に至りそうである。法が示した「FAPE」をIEPが満たしていると示すことを学校区の責任にすることは、子どもの個別のニーズに真に行き届いたコースを学校区が選択するという決定を促すだろう。

裁判所は「説得責任を学校区に割り当てることは、学校にIEPの準備にさらに資源を費やすことを促すだろう」ことを認めている。奇妙にも、裁判所が次に示したことは、IEPの作成に費やされた資源は、「教育的サービス」への支出としてではなく、「行政的な支出」として分類されるということである。しかしながら、適切なIEPの準備に必要とされるコストは、IDEAによってカバーされたそれぞれの子どもが無償で適切な教育へアクセスすることを保証するために必要な支出である。これらの支出は確かに「教育的サービス」と関連している。本当に、注意深く計画されたIEPは、大きな行政的な訴訟費用の議論を撃退するかもしれない。

このケースは実例となる。地方裁判所が裁定したことは、説得責任をもつことによって、学校はBrian Shafferの特別な教育的ニーズに合うIEPを計画したということであった。Schaffer側の弁護士は、「ひとたび学校区は立証責任を与えられると、モントゴメリー郡はBrianに初めから彼が求めていた種類のサービスを提供した。」と意見を述べた。最初の段階で、学校区がBrianに最終的に提供した公立学校もしくは私立学校への措置を申し出ていけば、この全ての訴訟及びその出席のためのコストは避けられただろう。

特に、法廷助言者として9つの州が学校区に説得責任を置くことがIDEAのねらいに適うものであると主張した。もしその責任を学校区に割り当てるのが学校システムに法外なコストを強いるならば、これらの州が原告に味方しているのはおかしいことだ。(「申し出たIEPの適切性に関する立証責任をもたせることは、学校が仕事量を実質的に増大させるものであってはならない。)

裁判所は「より大きな銃を持っている側に自動的に立証責任を割り当てない」という第4巡回控訴裁判所の意見に対して抗弁することができるだろう。というのは、

そのような反射的な行動はここでは問題だからである。それは、次のような重要性を負う。つまり、「IDEAにおいて提供される利益や保護を必要とする子どもをもつ大多数の親」は、「子どもに入手できる教育的な資源についての知識」や、「学校区が申し出たIEPに対する効果的なケースについての高度な知識」が欠如している。この状況では、『より大きな銃』を持つ側が情報、より高度な専門的知識、および議論されたサービスを提供する積極的な義務へのよりよいアクセスももっている」。政策の熟慮、便益、公正さは同様の方向性を指摘していると私には思われる。これらの集積的な比重は「適法手続き」公聴会において、なぜ申し出られたIEPがIDEAの基準を満たしているのかを学校区が説得的に明らかにすることを求める裁定をする根拠である。私はそれゆえに第4巡回控訴裁判所の判決を覆したい。

## ② Breyer判事による反対意見

多くが指摘しているように、IDEAは学校区に「障害のある子どもの同定と評価、それぞれに対するIEPの開発、少なくとも年に一度全てのIEPを再検討すること」を要求している。保護者が(1)同定、評価、子どもの教育的措置、もしくは(2)子どもの「FAPE」の提供に関する問題に満足しないときは「調停プロセスを通じたそのような議論を解決する」機会がある。法はさらに保護者に、州や地方教育当局により提供される「公正な法手続き公聴会の機会」を提供する。もし地方により提供されるならば、両者は州の教育当局に対して公聴会事務官の決定を控訴できる。最後に、法は州の公聴会の結果の「不服当事者」に連邦地方裁判所へ「民事訴訟を起こす」ことを認めている。要するに、法は学校区の決定のために、(1)調停、(2)州の公正な適法手続き公聴会、(3)連邦地方裁判所を用意している。

法は、両者、公聴会事務官、連邦地方裁判所が踏まなければならない最小限の手順もまた示している。この詳細な手順の計画にもかかわらず、法は州の「適法手続き」公聴会で誰が説得責任を負うのかという問題に言及していない。

法の無言は、議会が説得責任の問題について考えていなかったことを示している。結局、しばしば起こらない比較的小さな問題である。それは、なぜなら両者が多くの証拠を通常提出するからである(このケースでは、10名の証人、6名の有資格の専門家からの証言、50以上の証拠書類を含む最初の3日間の公聴会)。そして、そのケースがほとんど互角である時でさえ、それが高度に専門的な証拠であっても、判事はめったに証拠を考量することや、メリットについての問題を決定することをためらわない。それゆえに、ALJが証拠の上で寸分違わず均衡であると認めたケースはほんの少数であり、極めて稀である。



それにもかかわらず、ALJは目の前の証拠が完全に均衡であると認めた。この故に、我々は議会の無言から（そして法的な計画の無さから）どちらの側・・・保護者もしくは学校区・・・が説得責任を負うのかを推論しなければならない。

裁判所が支持するように、人々は説得しないことのリスクが「個別的に望んだ変化」に降りかかるものであると合理的に主張することができる。結局、それは個人が政府の行為の合法性について異議を申し立てるとき、裁判所が通常適用する規則である。一方、ある人は逆に次のように合理的に議論するだろう。それは、問題の専門的な性質、人材の重要性、学校区の優れた資源、最近の情報にアクセスする学校区の優位を考えると、説得しないことのリスクは学校区に求められるべきである。私自身の見解では、議会はどちらのアプローチもとらなかった。議会は「説得責任」の問題を決定しなかった代わりに、その決定は州の問題として残された。

法は、「手順」の「確立」は「州」とその機関の問題であると述べている。それは問題とされている公聴会である行政的な公聴会が「州」もしくは「地方教育当局」により実施されるものであるということを追記している。そして法令は全体として州が連邦の基準を実行することを見越している。法が明記する最小限の連邦の手順の基準は「説得責任」の問題と無関係である。そしてその結果、驚くべきことではないが、異なる州は、異なる方法でそれを解決してきた。この統一の無さは有害を証明する兆候ではない。

法にないことは、法の修正的な計画の全ての隙間を統一の連邦規則で埋める必要があることを示している。そして、そのような必要が生じれば一例えば不統一や特定の州のアプローチが問題性を証明すれば、その分野の専門である連邦教育省は統一の連邦基準を公表し、それ故州の選択が限定される。

最も重要なことは、「共同的な連邦主義」において法そのものが実行を象徴するものであるということとを議会が明らかにしているということである。州のこの手順上の問題をここの分野であり、専門家の意見が問題であり、費用が共有されている一で決定する権利を尊重することは、その共同的なアプローチと矛盾がない。（法が「共同的な連邦主義を推進するよう計画したと解釈する時、我々は州に委ねられた選択の範囲を残すことを忌避しなかった。）そして、そのような議会の決定を司法が尊重することは重要である。真に、専門的で法的に複雑な今日のような世界では、裁判所がある程度司法を尊重した決定を下すか否かが議会の原則の真実のテストを示しているのかもしれない。

メリーランド州にはIEPに関連する説得責任の基準を示す州の法や規則がない。しかし、州の行政的な手続き

についての規則や州の行政的な法体系はある。州のALJはどのようにそれらの規則や州法をこの裁判に適用するのかを決定すべきである。（法の下での公聴会は一般の州の行政法に即して実施された。）州のALJはこれをしていないので（例えば、彼は州ではなく連邦の説得責任の規則を探している）、私はこのケースを差し戻したい。

## 5. 判決の要点と検討

本論文では、IDEA下において実施される適法手続き公聴会での立証責任の所在に関する議論を整理・検討した。まずアミカス・ブリーフの内容を把握することを通して、立証責任の所在における論点を整理し、次にSchaffer v. Weast訴訟の背景及び経過についてまとめ、連邦最高裁判所判決の詳細を検討した。

アミカス・ブリーフの検討から、立証責任の所在における論点は、「通常のルールでは、立証責任は訴訟を開始した側が受け持つが、①経験や情報、専門性における学校区の優位、②法律に明記されていない議会の意図の解釈が通常のルールを覆す理由となるかどうか」であると整理された。

これらの論点に沿って連邦最高裁判所の判決を検討してみよう。

第1の「経験や情報、専門性に関する学校区の優位」については、連邦最高裁判所は、「学校区は情報と専門性に関して『生得的な有利』がある」ことを認めている。しかし、これについて議会は「保護者の手続き上の権利を保護し、彼らと情報を共有することを学校に義務づけることにより、この問題に取り組んだ」と述べた。その上で諸々の手続き上の保護により、保護者は「必要な証拠にアクセスする現実的な機会や、対抗するための力をもつ専門家なしに政府に異議を唱えることを強いられているわけではない。」と結論付けたのである。つまり、学校区に専門的知識や経験という点で有利はあったとしても、手続き上の保護により学校にしか得られない「独自」の有利はないとの裁定を下した。

第2の「明文化されていない議会の意図の解釈」についてはどうだろうか。裁判所は、PARC訴訟やMills訴訟に倣うべきであるという原告の主張に対して、議会はこれらの訴訟から手続き上の保護の多くを講じた結論付け、この背景にある議会の意図に関して、「『議会は法文に書き損ねたという考えを採用するつもりであったと結論付ける』ことを許さない」と述べた。さらに、「子どもがFAPEを受けることを保証する助けとなるものであり、説得責任を学校区に置くことはIDEAの目的にかなう」という原告の主張に対しては、訴訟費用に伴う費用負担の問題を引き合いに出した。そして、IDEA1997において「調停」を、さらにIDEA2004においては適法手続き公聴会に先立つ義務的な「解決セッション」をそれ

ぞれ追加したことを挙げ、「行政的な訴訟に関連する費用を減らすよう法を修正してきた」という事実から、訴訟費用をこれ以上増大させないという議会の意図を読み取っている。

このような判断に基づき、連邦最高裁判所が下した判決は、「IEPに異議を唱える行政的な公聴会における立証責任は、救済を求める側にある」と第4巡回連邦控訴裁判所の判決を支持するものであった。

## 6. おわりに

結局、本裁判で問われたことは、FAPEの提供と費用負担とのバランスであったように思われる。立証責任の所在をFAPEを保証するという命題の延長線上の問題として捉えるならば、FAPEを確かに提供していると証明する責任は学校区が負うものと裁定されてもおかしくはない。しかし、Ginsburg判事が反対意見の中で述べたような「学校区の『最近の情報へのよりよいアクセス』という点を考慮すると、保護者の義務は『単にIEPの適切性を議論の俎上に載せることであるべきである。その上で、学校区はIEPが適切であるという立証責任を負うべきである。』」という立場に立てば、公聴会の開催要求はさらに増加し、それに伴い訴訟費用も増大することが容易に予想される。このようなバランスを考慮すると、学校区にはFAPEの提供義務、保護者には手続き上の保護が与えられている中であっては、保護者にも相応の負担が求められるという判断に至ったものと考えられる。

## 引用文献

- Amicus Brief Filed on Behalf of Disability Organizations (2005) (<http://www.harborhouselaw.com/law/plead/schaffer.amicus.orgs1.pdf>)
- Amicus Brief Filed on Behalf of Law and Disability Organizations (2005) (<http://www.harborhouselaw.com/law/plead/schaffer.amicus.orgs2.pdf>)
- Amicus Brief Filed on Behalf of Nine States: Connecticut, Illinois, Kansas, Minnesota, Nevada, Rhode Island, Virginia, Washington, and Wisconsin (2005) (<http://www.harborhouselaw.com/law/plead/schaffer.amicus.9states.pdf>)
- Amicus brief on behalf of the Council of Great City Schools and others (2005) (<http://www.harborhouselaw.com/law/plead/weast.amicus.great.city.pdf>)
- Amicus Brief on Behalf of Various Autism Organizations (2005) (<http://www.harborhouselaw.com/law/plead/schaffer.amicus.orgs3.pdf>)
- Amicus brief on behalf of Virginia School Board Association and others (2005) (<http://www.harborhouselaw.com/law/plead/weast.amicus.vsba.pdf>)

Brief on behalf of the United States Department of Education (2005) (<http://www.harborhouselaw.com/law/plead/weast.usdoe.pdf>)

Peter W. D. Wright (2005) Schaffer v. Weast: How Will the Decision Affect YOU? (<http://www.wrightslaw.com/law/art/schaffer.impact.pwright.htm>)

Special education expenditure project (2003) *What are we spending on procedural safeguards in special education, 1999-2000.*

田中英夫編集代表 (1991) 『英米法辞典』 東京大学出版会

## 註

- 註1) アミカス・ブリーフとは、係争内容と関連する個人・機関・組織等が裁判所の許可を得て、またはその要請によって法廷助言者 (amicus curiae) となり、提出する意見書のことである (田中, 1991)。
- 註2) Wright (2005) は、州の法律や規則による適法手続き公聴会での立証責任の割り当てを①州法もしくは規定により、立証責任の所在が学校区である州 (Alabama, Alaska等)、②州法もしくは規定により、立証責任の所在が公聴会を開始した側である州 (Arizona, Arkansas等)、③州法及び規定のない州 (Colorado, Indiana) に区分した。連邦最高裁判所は、立証責任の所在を公聴会を開始した側にその責任を求める判決を下したが、この判決が今後の適法手続き公聴会に及ぼす影響に関して、州に既存の規定がない場合にのみ、この裁判の影響があると述べている。
- 註3) 両親は1999-00学校年及び2000-01学校年の私立学校費用の賠償も求めているが、本論文の主題である立証責任とは関連しないので、ここでは取り扱わない。