# 米国障害者教育法における特別教育の受給の適格性―「適正化」論を中心とした分析

神戸大学大学院法学研究科研究員　尾下悠希

## 本報告の目的

* 障害者教育法（IDEA）の適格性=IDEAが保障する「無償で適切な公教育」＊の受給資格
	+ 「障害のある子ども」（child with a disability）に該当することが適格性を満たす要件となる
	+ 「無償で適切な公教育」とは、すべての障害のある子どもが、その特有のニーズを満たし、進学、就職、自立生活に備えるよう構想された「特別教育と関連サービス」を強調するもの

＊　適格性は、後述するように、「特別教育」の必要性が要件となっている

* IDEAの適格性の「適正化」論
	+ 本報告における「適正化」論とは、IDEAの2004年改正時の立法過程における、適格性の過剰認定に対する問題意識から、適格性をより厳格に認定すべきという立場を指す
	+ 「適正化」論を否定する立場との対立
* 本報告では、適格性に関する条文の解釈問題を整理したうえで、両者の立場の相違を明確にすることを目指す
* 注意点(1): 日米の議論における前提の相違
IDEAでは障害のある子どもとない子どもの統合教育が原則となっているのに対して（「最も制限的でない環境」（Least restrictive environment））、日本では特別支援学校における別学が増加傾向にある
* 紛争の構造が異なる
* 注意点(2): 障害者差別禁止法との相違
障害者差別禁止法であるADA・§504でも「障害者」該当性が問題となるが、ADA訴訟での「障害者」該当性は、「原告が違法な差別を受けたかどうか」という本案審査で問題となるのではなく、「そもそも原告は障害者差別禁止法の保護対象者なのか」という訴訟の「入り口」の問題として機能している
* 障害者差別禁止法ではそもそも訴訟の「入り口」で保護対象者を限定する必要性に疑問の余地があるが、IDEAにおける限定の必要性（＝適格性の意義）はある程度自明
* IDEAは公的給付（public benefit）のための制定法であり、特別な給付を提供すべき「必要がある」人びとを識別する必要がある[[1]](#footnote-2)

## IDEAの適格性の要件と効果

### IDEAの適格性要件=「障害のある子ども」該当性

* 「障害のある子ども」に無償で適切な公教育が保障されている

「障害のある子ども」とは、以下の者を指す[[2]](#footnote-3)。

(i) 知的障害、聴覚機能障害（難聴を含む）、言語機能障害、視覚機能障害（失明を含む）、深刻な情緒障害（以下「情緒障害」という。）、肢体不自由、自閉症、外傷性脳損傷、その他の健康障害、または特定の学習障害を有し、

(ii) そのために特別教育および関連サービスを必要とする者。

* 「障害のある子ども」への該当性を、IDEAの「適格性要件」という
* 適格性要件は規則により、以下の3要件に分けられる

①上記(i)の特定の障害の状態にあること、
②教育成績への悪影響があること、
③その障害の状態を理由として、特別教育および関連サービスを必要としていること

* 「特別教育」の解釈が論争的

「特別教育」とは、障害のある子ども特有のニーズを満たすために、保護者に費用を負担させることなく、特別に設計された指導を意味し、以下を含む[[3]](#footnote-4)。

1. 教室、家庭、病院、施設、その他の環境で行われる指導。
2. 体育の指導。
* 具体的にどのような教育が「特別教育」に該当するのかは一義的に定まらない。特別教育の内容次第でそれを「必要としている」かの判断が変わる可能性があるため、特別教育の定義はIDEA適格性をしばしば規定する

### IDEAの適格性要件を充たすことによる効果―「無償で適切な公教育」の保証

* 適格性要件を充たすことによる効果=「無償で適切な公教育」（FAPE）が保証される

「無償で適切な公教育」とは、次のような特別教育と関連サービスを意味する。

1. 公費で、公的な監督と指示の下に、無償で提供され、かつ、
2. 州教育機関の基準を満たし、
3. 当該州の適切な就学前教育、初等教育、または中等教育を含み、
4. 本法§1414(d)に基づき義務づけられている個別教育プログラムに準拠して提供される。
* 適格性要件を充たす「障害のある子ども」には、公費により無償で、一定の手続的保護を伴って提供される、特別教育と関連サービスへの権利が保障されている
* 「個別教育プログラム」（IEP）とは、一人ひとりの「障害のある子ども」に対して作成される文書のこと
* 手続的保護としては、例えば個別教育プログラムの作成に携わる「IEPチーム」には、子どもの親の参加が義務付けられている

## IDEAの適格性の「適正化」論とそれをめぐる論争

### IDEAの適格性の「適正化」論の背景

* IDEAの適格性の「適正化」論の端緒である「適格性の過剰認定」
	+ 特別教育を受ける生徒の中の人種的マイノリティの比率が過剰なのではないか（overrepresentation）
	+ 特別教育が、破綻した一般教育から生徒達を抱えこんだ結果として、適格性認定者全体が増大しているのではないか
* IDEAの法改正時の議会資料で、「子どもを障害者であると過剰に認定し、不適切に特別教育に位置づけることは、こうした生徒の学力の発達を妨げる。さらに悪いことに、誤った認定は、真に障害者である生徒から貴重な資源を奪ってしまう」[[4]](#footnote-5)（傍点：引用者）と言及される
* IDEAの適格性の「適正化」論とは、「真の障害者」（truly disabled）にIDEAの財政資源が適切に投入されるように、格性要件の解釈を改めようとする考え方のことを指す
	+ 本報告は、IDEAの適格性の「適正化」論とその是非に関する学説上の議論について、いずれかの立場を積極的に支持するものではない。「適正化」のポイントとなっている法解釈論を紹介し、それを踏まえた上で、各論者がなぜそうした解釈をとるべきだと述べているのかを分析することに努める
	+ 以下で検討する適格性要件の解釈問題
1. 特別教育の「必要性」について
	1. 特別教育から「利益」を得られれば「必要性」要件を充たすのか、
	2. 「必要性」要件を充たすためには、子どもの現在の教育成績のレベルを考慮する必要があるのか
* (a)ならば、平均以上の学業成績を収めているが、何らかの学習障害によって潜在能力が十分に発揮されていない場合も「必要性」が認められるか
* (b)ならば、子どもの現在の教育成績のレベルがどの程度であれば「必要性」が認められるか
1. 当該教育サービスの「特別教育」の該当性について
当該教育サービスは、「特別教育」として提供されるものなのか、それ以外の法的枠組みの下で提供されうるものなのか
* 判断のポイントとして、
	+ - 修正・配慮の程度による判断（その修正・配慮は、一般教育の範疇で行われると言えるものか、「特別教育」に該当するものか）
		- 「無償で適切な公教育」における「関連サービス」に該当しないかどうかの判断
		- 「特別教育」以外の法的枠組みに該当しないかどうかの判断
		・IDEAの早期介入サービス
		・§504・ADAにおける合理的配慮
		・どの子も置き去りにしない法（NCLB）

### 特別教育の「必要性」と教育成績

* 特別教育の「必要性」についての論点①：
子どもの現在の教育成績のレベルを考慮することなく、子どもの特別教育の必要性を確認できるか
	+ (a) 利益基準説
	　　特別教育から「利益」を得られれば「特別教育の必要性」の要素を充たすと考えるのであ

れば、認知能力に優れた才能がある子どもであっても、その潜在能力が十分に発揮されず

特別教育によって利益を得ることが期待される場合、「必要性」が認められる可能性があ

る
(b) 必要性厳格解釈説
　　「必要性」を「緊急性」や「本質的なものの欠如」と理解すれば、現在の子どもの教育成

績が問題になる（=「認知能力に優れた才能がある子どもであっても、その潜在能力が十

分に発揮されず特別教育によって利益を得ることが期待される場合」の適格性は否定され

る）

* + Robert Gardaは、(b)の立場をとる　→論点②へ
* 特別教育の「必要性」についての論点②：
(b)の立場に立つ場合、「必要性」が認められるためには、子どもの成績がどのレベルまで落ちなければならないか
* コンセンサス：
・（障害を理由として）進級できなかった子どもには、特別教育が「必要」
・（障害があっても）子どもの教育成績が平均以上であれば、特別教育は「必要」ではない
・（障害があっても）教育成績が平均的な子どもが「必要性」のハードルを越えない
* 争点：
平均以下の成績でありながら、学年から学年への進級はできている子どもに、「特別教育が必要かどうか」
* Bd. of Educ. v. Rowley (1982)[[5]](#footnote-6)（Rowley判決）を引用して適格性を否定する判例の是非
* Rowley判決とは、原告（被上告人）がIDEAの適格性を認められたうえで「無償で適切な公教育」の提供を受けていたところ、現在の教育内容に不満があり、新たなサービスの提供を求めて出訴したものである。同判決では、IDEAの適格性を認められた子どもに対して保証される「無償で適切な公教育」は、子どもに「一定の教育的利益」[[6]](#footnote-7)を保障するものでなければならないということを示した
* Rowley判決を適格性の有無の判断において引用する裁判所は、すでに一定の教育的利益、すなわち学年から学年への進級を達成している子どもには、IDEAの適格性は認められないと論じる
* Rowley判決を引用する判例：Hood v. Encinitas Union Sch. Dist. (9th Cir. 2007)[[7]](#footnote-8)
* 平均以上の成績を上げる一方で課題を適時に終わらせることに困難があり、知的能力と学業成績との間に乖離が認められる子どもについて、IDEAの適格性要件のうちの特定学習障害の該当性を否定した
* 当該子どもはIDEA以外の合理的配慮を受けていた
* 特定学習障害該当性の判断にあたって、「乖離が通常教育プログラムの枠内の通常サービスまたは特種（categorical）サービスによって改善されないこと」を要件とするカリフォルニア州法の規定に依拠し、適格性を否定した
* Rowley判決が、障害を持つ子どもに対して保障される「無償で適切な公教育」の内容について、「他の子どもへの機会と同じ程度まで、それぞれの子どもの潜在能力を最大化すること」は要求せず、「機会の基礎的な水準」を提供できる「一定の教育的利益」のみを要求していることを指摘して、合理的配慮を含む通常学級での教育で乖離が改善される以上、適格性は否定されると述べた
* Hood判決へのGardaの批判：
* Rowley判決は、適格性要件を充たす子どもに提供されるべき「無償で適切な公教育」の水準について述べたものであって、適格性要件の基準を述べたものではない
* Rowley判決の「一定の教育的利益」基準を「特別教育の必要性」の判断に持ち込むことについての批判
1. Rowley判決における教育水準に関する「一定の教育的利益」基準はIDEAの条文に手掛かりがあったが、適格性についてはそのような手掛かりがない
2. IDEAが要求するサービスを「一定の教育的利益」に限定することは、IDEAの目標が機会の平等ではなく平等なアクセスだと考えれば正当化できるが、通常教育の枠内で「一定の教育的利益」を得ている生徒には適格性が否定されるとすると、適格性要件に通常教育で進級できないことを要求することになり、平等なアクセス自体が否定されることになる
3. Rowley判決自体が、「単に進級しているだけ（で一定の教育的利益を得ていない）生徒」は無償で適切な公教育を提供されていないと考えているのだから、特に平均以下の成績の生徒には特別教育の必要性が認められることを想定していると解すべきである
* 結論
(1)適格性要件の判断においてRowley判決の「一定の教育的利益」基準を直ちに持ち込むことはできず、(2)仮にこの基準を参考にするとしても、通常教育によってかろうじて進級できる程度の成績であれば、それをもって「一定の教育的利益」を得ているとして特別教育の必要性を否定することは適切でない

### 平均以上の学業成績を収めている生徒に特別教育の「必要性」は認められるか？

* 特別教育の「必要性」についての利益基準説の検討（Gardaは否定した説）

平均以上の学業成績を収めているが、何らかの学習障害によって潜在能力が十分に発揮されていない場合に、適格性が認められるか

* 「才能のある障害児」（gifted-disabled）または「二重に例外的な子ども」（twice-exceptional）と呼ばれる、高い知的能力を持つ子どもが特定学習障害を持つのかという事例が近い問題を示す
* このような子どもはその才能のため、しばしば（少なくとも一部の科目において）加速されたペースで学習する能力を持っており、対応能力を発達させることで欠点を隠し、基本的なスキルを習得できないまま進級してしまう可能性がある
* Gardaは利益基準説を「特別教育の必要性」要件の問題として捉えるが、「才能のある障害児」・「二重に例外的な子ども」に関する問題は、「教育成績への悪影響」要件として捉える余地もある
* 事例：Doe v. Cape Elizabeth Sch. Dist. (1st Cir. 2016)[[8]](#footnote-9)
* 読みの流暢性（reading fluency）に障害があるが、総合的な学業成績は優秀である（オールA）子どもが、特定学習障害に該当するかどうかが争われた
* 連邦地裁は、読みの流暢性への障害を考慮することなく総合的な学業成績に依拠して、特定学習障害該当性を否定したが、控訴裁判所は、彼女の読みの流暢さへの障害の総合的な学業成績への影響を考慮して判断すべきであるとして、地裁判決を破棄した
* 控訴裁判所の判断：
規則では、適切な学習と指導を受けているにもかかわらず列挙された領域のいずれかについて年齢または州が学年ごとに定めた基準を達成できない子どもを特定学習障害と認定することができると定め、その領域には「読みの流暢性のスキル」も含まれている。しかし、読みの流暢性に障害があることで直ちに特定学習障害となるわけではない。学業成績との関連も示されなければならない。彼女の総合的な学業成績の優秀さだけをみて、読みの流暢性への障害と学業成績との関連を見ていない点で連邦地裁は誤っている
	+ Doe判決は、彼女の「特別教育の必要性」については言及しておらず、総合的な学業成績のみを理由としてIDEAの適格性を否定することはないが、その子の機能障害により特別教育を必要とするかは、別途検討を要するとしている
* 結論
* 当該児童生徒が平均以上の学業成績を収めているが、何らかの学習障害を持つ場合、少なくとも判例上は、ただちにIDEAの適格性が否定されることはない
* 利益基準説ではなく必要性厳格解釈説をとる場合、こうした考え方は否定される。必要性厳格解釈説は、「必要性」の意味を「緊急性」や「本質的なものの欠如」と理解しており、学業成績が平均以上である以上、特別教育を「緊急的に」必要とすることはないと解するものと考えられる

### そのサービスは「特別教育」に該当するのか

* ここで議論されるのは、ある教育サービスが、「特別教育」として提供されるものなのか、それ以外の法的枠組みの下で提供されうるものなのかという線引き、およびその線引き自体の是非である

#### 《修正・配慮の程度》

* その修正・配慮は、一般教育の範疇で行われると言えるものか、「特別教育」に該当するものか
* 一般的に、リハビリテーションサービスや基本的な生活スキルの訓練を必要とする子ども、つまり、一般教育を受けている子どもたちに教えられているスキルとは大きく異なるものを必要とする子どもには、「特別教育」が必要であり、適格性が認められるとされている
* (a) どれほどわずかな教育内容の修正（modification）であっても「特別教育」であるとするか、(b) 障害のない生徒に（も）提供されるわずかなカリキュラムの変更は「特別教育」ではないとするか
* (a)の例：Yankton School District v. Schramm (8th Cir. 1996) [[9]](#footnote-10)
* 肢体不自由の子どもに対して課題の量と内容を変更し、教師によるメモを提供し、左手と右手の第1指だけを使ったタイピング指導を行うことを「特別教育」であるとした
* (b)の例：Mountain Empire Unifies School District, 36 IDELR 29 (Cal. SEA 2001)
* 一般教育を受ける障害のない生徒に提供される軽微なカリキュラムの修正は、「特別教育」には当たらない
* 少人数指導と個別指導、座席の優遇、その子の学年より1年低いカリキュラム、個人指導、言語科目における個別補助、教師による追加的な教育時間、教室での特別教育補助員による補助を必要とした、学習障害の生徒について、これらのサービスが「特別教育」ではなく、「通常の指導プログラムの中で提供されるサービス」であるとして、適格性を否定した
* (b)の事例に対するGardaの分析：

「これらの判断を示した者は、今日の教室ではすべての生徒に対して多くの配慮や修正がなされていることを暗黙のうちに認識しており、すべての生徒に提供されていない重要な修正を必要とする生徒に対してのみ適格性を留保しているのである」

#### 《「関連サービス」との関係》

* その教育サービスは、「無償で適切な公教育」における「関連サービス」に該当しないのか
* 他の生徒に提供される指導から修正されたタイピング指導を「特別教育」であると示した、Yankton School District v. Schrammについて、
Gardaは、「特殊なスキルの指導がすべて「特別教育」であるとは限らない。言語聴覚療法、理学療法、作業療法、カウンセリングサービス、オリエンテーションと移動サービスなどは、すべて一般教育で教えられているのとは異なるスキルを教えるものであるが、「関連サービス」として定義され、「特別教育」ではない」という観点から批判している

「関連サービス」とは、「移動手段、発達、矯正、その他の支援サービス（言語療法および聴覚療法サービス、通訳サービス、心理療法サービス、理学療法および作業療法、治療的レクリエーションを含むレクリエーション、ソーシャルワークサービス、個別教育プログラムに記載された無償で適切な公教育を障害のある子どもが受けられるようにするための養護教諭サービス、カウンセリングサービス（リハビリテーションカウンセリング、オリエンテーションおよび移動サービス）、医療サービス（ただし、医療サービスは診断および評価の目的のみとする）」[[10]](#footnote-11)

* 「特別教育」の範囲を限定的に捉える見解は、一般教育における配慮や修正といった個別的な教育は、IDEAの適格性の当否にかかわらずすべての子どもになされるべきであるという観点から、IDEAにおける「特別教育」固有の教育サービスとそうでないものの線引きをなそうとしている

#### 《「特別教育」以外の法的枠組みとの関係》

* その教育サービスは、「特別教育」以外の法的枠組みに該当しないのか
* 「特別教育」以外の法的枠組みの一つであるNCLBは、教室にいる子どもたち一人ひとりのニーズを満たすための個別化アプローチを重視している
* Wendy Henselによれば、〔個別化アプローチの〕傾向は、障害の有無にかかわらず、すべての子どもたちの成功を保証し、過去数十年間主流であった画一的な教育アプローチを否定するという点で、称賛に値する一方で、より重度の障害を持つ生徒に資格を制限しようとする人びとに口実を与える
=　個別化の流れが「特別」教育と一般教育の境界線を曖昧にするにつれ、通常学級で提供されるほぼすべての配慮（accommodation）が、特別教育ではなく日常的な配慮に分類される可能性があり得、通常学級で配慮を受けている生徒は、IDEAの下で適格性を立証することが難しくなる可能性がある
* Henselの懸念：
NCLBは、適切な教育計画を立案する際に保護者と協議することを学校区に対して義務付けておらず、意見の相違が生じた場合に個人の権利を法的に強制する手段を提供していないため、NCLBの教育的支援によってIDEAの適格性喪失を補えることは少ない

#### 《小括》

IDEAの「特別教育」と、それ以外の法的枠組みの下で提供されうる教育を線引きする形で、IDEAの適格性を「適正化」しようとすることの是非

Gardaは、個別化教育等による一般教育の質的改善や、障害に対応する合理的配慮・修正の役割を強調し、特別教育よりもむしろそれらを充実させ、適格性の「適正化」を推進しようとする立場に立つ

Henselは、障害のある子どもとその親にIDEAが強い権利保障を提供していることに着目して特別教育の役割を重視し、「適正化」に批判的な立場に立つ

## 「適正化」論及びその批判の背景

### 別室に隔離される人種的マイノリティ

* IDEAの適格性の過剰認定の結果として、マイノリティ（特にアフリカ系アメリカ人）の子どもたちが、白人の子どもたちよりも適格性を認定される割合が大きくなっている。さらには、特別教育を別の学級で行う場合、特別教育の実践が人種的な分離教育につながることにもなりかねない[[11]](#footnote-12)
* こうした状況は、高いニーズを持つ子どもたちが、通常学級で学ぶことを可能にするような資源がないからであるとされている
* Gardaによる適格性の「適正化」論：
適格性の過剰認定は、真の障害者である生徒から貴重な資源を奪うものであり、適格性要件における「特別教育」の定義を、「障害の有無にかかわらずすべての生徒に提供されるものではない、指導上の重要な変更」のみに限定しなければならない
* 特別教育における人種的マイノリティの過剰に加えて、特別教育対象者の少なからぬ者が、実は一般教育の貧困による「指導の犠牲者」（instructional casualties）であるとの認識に立つ
* 「個別的指導を特別教育で独占することを放棄し、生徒が有する特定の固有のニーズへの対応を、通常教育によってできるようにならなければ、過剰代表されているアフリカ系アメリカ人や指導の犠牲者たちから特別教育を取り返し、真正の障害者（genuinely disabled）の手へと戻すことはできない」
* 報告者による若干の検討：
通常学級で適切な教育を行うことができないからという事情で、子どものIDEAの適格性を安易に認めてしまうことへの批判は、理解しやすい。特別教育の名目で、実質的に分離教育がなされてしまうということであれば、なおさらである

### スティグマの問題

Gardaによる、適格性認定によるスティグマの付与の懸念：

適格性認定による「障害者」というレッテル貼りによって、「汚名、不信感、敵意」といった「伝統的に障害者に対して抱かれてきた」スティグマが付与される

適格性認定により、より要求の低いカリキュラムを持つ、同級生とは別のクラスに編入されることで、生徒間の成績の格差がさらに生じ、IDEA適格の子どもの多くが学業から取り残されることになる

Henselによる異論―適格性の厳格な認定による医学モデルへの後退：

IDEAを「真の障害者」に限定しようとする主張や、適格性を得る前に学業不振でなければならないという主張は、教育における障害のノーマライゼーションや、障害を社会的構築によるものと認識することに、明確に反している。学業で意味のある成功を収めることができない、最も重度の障害を持つ子供たちだけにこのレッテルが貼られると、障害を、標準から外れた不幸な個人だけが苦しむ医学的な状態であるという見方が復活する

Mark Weberによる、Gardaの見解に対する批判：

スティグマと自尊感情の喪失は法的枠組みとしての適格性認定の必然的結果では決してなく、その原因はむしろ「異なる存在として認識される」ことである。すなわち、クラスについていくのに苦労している生徒は、法律上の資格認定のための法的分類に関係なく、「頭が悪い」というレッテルを貼られるだろう

適格性の認定自体を抑制するよりも、教師や同級生がレッテル貼りを行わないように注力することこそが分別ある学校の対応である

1. 公的給付法であるIDEAと障害者差別禁止法であるADAには、IDEAの「無償で適切な公教育」における特別教育や関連サービスの提供義務は、ADAの合理的配慮の一般的な提供義務を単に適用したものというわけではなく、ADAで「合理的」と考えられる範囲をはるかに越えた配慮を提供することを州に義務付けるものであるという違いもある。 [↑](#footnote-ref-2)
2. 20 U.S.C. § 1401(3)(A). [↑](#footnote-ref-3)
3. 20 U.S.C. § 1401(29); 34 C.F.R. § 300.39(a)(1) (2024). [↑](#footnote-ref-4)
4. H.R. Rep. No. 108-77, at 84 (2003). [↑](#footnote-ref-5)
5. Bd. of Educ. v. Rowley, 458 U.S. 176 (1982). [↑](#footnote-ref-6)
6. *Rowley*, 458 U.S. at 200. [↑](#footnote-ref-7)
7. Hood v. Encinitas Union Sch. Dist., 486 F.3d 1099 (9th Cir. 2007). [↑](#footnote-ref-8)
8. Doe v. Cape Elizabeth Sch. Dist., 832 F.3d 69 (1st Cir. 2016). [↑](#footnote-ref-9)
9. Yankton School District v. Schramm, 93 F.3d 1369 (8th Cir. 1996). [↑](#footnote-ref-10)
10. 20 U.S.C. § 1401(26). [↑](#footnote-ref-11)
11. 2005年の段階で、「他の人種・民族の障害を持つ生徒と比較して、黒人の障害を持つ生徒は、1日のほとんどの時間、通常学級で教育を受ける可能性が最も低かった（38.6％）。逆に、「障害のある白人の生徒は、1日のほとんどの時間、通常学級で教育を受けている可能性が最も高かった（54.7％）」。非常に隔離された環境に置かれることは、障害を持つアフリカ系アメリカ人の子どもに特に多く、「黒人の障害のある生徒は、他の人種・民族の障害のある生徒よりも、1日の60％以上を通常学級の外で教育を受けている率が高かった（28.1％）。また、完全に分離された環境で教育を受けることも多かった（5.2％）」 [↑](#footnote-ref-12)