

1. 意思決定支援にまつわる背景

「支援つき意思決定（Supported decision-making）」とその支援が議論されることとなった背景には、2006年12月に国連で採択された「障害者権利条約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities、以下、「条約」とする）」に、12条の2「締約国は、障害のある人が生活のあらゆる側面において他の者との平等を基礎として法的能力を享有することを認める」との条項が盛り込まれたことがある。この規定に照らし合わせた場合、法的能力を権利能力と行為能力とに分類し、権利能力はすべての人々（自然人）がもつが、一部の精神障害や知的障害当事者等の行為能力は制限されると考え、そのことにより成年後見人等が成年被後見人等に対して取消権・代理権を行使することが許されるとする、日本の成年後見制度に疑問が生じた。条約12条の3では「障害のある人がその法的能力の行使に当たり必要とする支援」を規定しているが、これは成年後見人等による意思決定の代理・代諾ではなく、成年被後見人等の法的能力の行使を前提として、必要に応じて適切な支援が提供されることを想定しており、意思決定支援の考え方を反映したものである。

また、2008年11月にカナダで開催された国際育成会連盟総会で採択されたポジションペーパーは、当事者だけの意思決定が困難な場合には支援をつけることとし、さらにそれを制度化すると提起している。成年後見制度についても、法的能力に関して成年被後見人等の意思決定を代理し、必要な場合には当事者の意思決定を制約する方法から、成年被後見人等の行為能力の完全性を基本に意思決定能力を可能な限り支援することを原則とし、それが困難な場合に必要最小限度の成年被後見人等の意思を代理する補完的なものとしてとらえる方向に、パラダイム転換を図るとしている。

日本ではこれらの世界的動向を踏まえ、2009年からの障がい者制度改革の成果として、2012年8月に施行された「改正障害者基本法」では、23条の1（相談等）において「国及び地方公共団体は、障害者の意思決定の支援に配慮しつつ、障害者及びその家族その他の関係者に対する相談業務、成年後見制度その他の障害者の権利利益の保護等のための施策又は制度が、適切に行われ又は広く利用されるようにしなければならない。」とし、意思決定支援への配慮を規定した。また、「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律（障害者総合支援法）」では、42条および51条の22で、障害福祉サービス事業者および相談支援事業者がその業務を遂行する際に、「障害者等の意思決定の支援に配慮する」、「常に障害者等の立場に立つ」ことを責務とし、附則3条の検討規定では、施行後3年を目途として検討を加える内容に「障害者の意思決定支援の在り方」が加えられた。なお「この検討に当たっては、障害者等及びその家族その他の関係者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」とされた。また、2013年6月には、「障害者差別解消法」（障害を理由とする差別の解消の推進に関す

る法律)が成立し、2016年4月の施行に向け、環境整備に取り組んでいくことが確認された。以上の成果を踏まえ、2013年12月4日、国会は条約の批准を承認し、2月19日から国内で効力が生じた。このことにより、条約に盛り込まれた「合理的配慮(Reasonable accommodation)」として、意思決定支援がより積極的に求められることになった。さらに、2015年4月から、社会保障審議会障害者部会で障害者総合支援法の見直しに向けた検討が始まり、12月に今後の取組について報告書が取りまとめられた。同報告書では、意思決定支援の定義や意義、標準的なプロセス、留意点を取りまとめた「意思決定支援ガイドライン(仮称)」を作成し、事業者や成年後見の担い手を含めた関係者間で共有し、普及を図るべき旨が盛り込まれた。

これらの政策動向と並行して、厚生労働省の障害者総合福祉推進事業の補助を受け、2013(平成25)年度は「意思決定支援の在り方並びに成年後見制度利用促進の在り方に関する調査・研究」が行われた。意思決定支援に関しては、その重要性についての認識はなされているものの、障害者(特に障害の重い人)の意思決定はどのようなもので、その具体的な支援方法について関係者間で共通の認識には至っていないことが報告された。2014(平成26)年度研究においては、関係団体による意思決定支援に関する実践に基づく報告会を実施し、意思決定支援についての課題の整理を行い、意思決定支援を本人の主体性を尊重して行えるようにする仕組みとして、「支援会議の開催」「意思決定支援責任者の設置」「意思決定支援計画の作成」を提示した「意思決定支援ガイドライン(案)」が作成された。2015(平成27)年度研究においては、「意思決定支援ガイドライン(案)」の現場への適応の可能性を探るため、それに基づく実践を行い、その評価及び課題等をまとめて、「意思決定支援ガイドライン(修正案)」が提案され、意思決定支援の実際をサービ等利用計画や個別支援計画書に落とし込んだものが、巻末資料に添付されている。以上の研究報告書を踏まえ、「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」が2017年3月31日に公表された。

この間、2016年3月～7月に掛け、厚生労働省「相談支援の質の向上に向けた検討会」が全5回で開催され、7月19日付で「相談支援の質の向上に向けた検討会」における議論のとりまとめが出された。この中で、3 今後目指すべき相談支援の方向性(1)相談支援専門員の資質の向上について の 基本的な考え方について において、「ニーズ把握、プランの提示、モニタリング時など相談支援のプロセスにおいて意思決定支援は極めて重要であることから、「地域社会における共生の実現に向けて新たな障害保健福祉施策を講ずるための関係法律の整備に関する法律」(平成24年法律第51号)において、指定相談支援事業者等は障害者等の意思決定の支援に配慮することが明記された。さらに、昨年12月に提出された障害者部会報告書においても、相談支援専門員等の研修カリキュラムの中に意思決定支援のガイドラインを活用した研修を位置づけるべき」との指摘がされており、意思決定支援の担い手としての相談支援専門員に期待が寄せられている。

2. 「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」

ここで、「障害福祉サービス等の提供に係る意思決定支援ガイドライン」の構成に沿って、そのポイントをみておきたい（以下、下線は筆者が強調したい点）。

（１）意思決定支援の定義（総論）

障害者への支援の原則は自己決定の尊重であることを前提として、自ら意思を決定することが困難な障害者に対する支援を意思決定支援として次のように定義する。

意思決定支援とは、自ら意思を決定することに困難を抱える障害者が、日常生活や社会生活に関して自らの意思が反映された生活を送ることができるように、可能な限り本人が自ら意思決定できるように支援し、本人の意思の確認や意思及び選好の推定し、支援を尽くしても本人の意思の確認や意思及び選好の推定が困難な場合には、最後の手段として本人の最善の利益を検討するために事業者の職員が行う支援の行為及び仕組みをいう。

（２）意思決定の構成要素（総論；誰が・どの場面で・どのような障害を有する者に対し、どのように実施するのか）

本人の判断能力 慎重なアセスメントが重要

支援が必要な場面

- a．日常生活
- b．社会生活
- c．人的・物理的環境による影響

基本的原則

- a．本人への支援は、自己決定の尊重に基づき行うこと
- b．職員等の価値観においては不合理と思われる決定でも、他者への権利を侵害しないのであれば、その選択を尊重するよう努める姿勢が求められる

リスク管理 重視し過ぎて本人の意思決定に対して制約的なり過ぎないように注意

- c．意思確認が困難な場合

本人をよく知る関係者が集まって、本人の日常生活の場面や事業者のサービス提供場面における表情や感情、行動に関する記録などの情報に加え、これまでの生活史、人間関係等様々な情報を把握し、根拠を明確にしながら障害者の意思及び選好を推定する。

最善の利益の判断 最後の手段

- a．メリット・デメリットの検討
- b．相反する選択肢の両立 二者択一ではなく折衷案も検討
- c．自由の制限の最小化

事業者以外の視点からの検討

事業者はサービスを提供する上で、制度や組織体制による制約もあるため、それらが意思決定支援に影響を与える場合も考えられることから、そのような制約を受けない事業者以外の関係者も交えて意思決定支援を進めることが望ましい。

成年後見人等の権限との関係

意思決定支援の結果と成年後見人等の身上配慮義務に基づく方針が齟齬をきたさないよう、意思決定支援のプロセスに成年後見人等の参画を促し、検討を進めることが望ましい。

(3) 各論

意思決定支援の枠組み

- a. 意思決定支援責任者の配置（サービス管理責任者兼務可）
- b. 意思決定支援会議の開催
- c. 意思決定の結果を反映したサービス等利用計画・個別支援計画（意思決定支援計画）の作成とサービスの提供
- d. モニタリングと評価・見直し

意思決定支援における意思疎通と合理的配慮

意思決定支援の根拠となる記録作成

職員 の知識・技術向上

ガイドラインを活用した研修を実施するとともに、意思決定支援に関する事例検討を積み重ねることが重要である。また、書籍による文献学習、内部の勉強会、実地研修（OJT）、外部研修の受講等、具体的な研修計画を立案し、進めることが効果的である。

関係者、関係機関との連携

（事業者、家族や成年後見人等の他、関係者等、協議会の活用）

本人と家族等に対する説明責任等 + 苦情解決 + 守秘義務

(4) 意思決定支援の具体例 この具体例を活用し、どのように演習を実施するのか

日中活動プログラムの選択に関する意思決定支援

施設での生活を継続するかどうかの意思決定支援

精神科病院からの退院に関する意思決定支援

この具体例に関する、アセスメント表と意思決定支援を反映した計画書が、参考として示されている。

3. 意思決定支援とソーシャルワーク

意思決定支援をソーシャルワークとの関連で整理すると、その当事者が望む暮らしの実現にあたって直面する、選択や判断を伴う多くの事柄を、当事者自らが行う能力を最大化するための支援と言える。なぜならソーシャルワークが、人と環境との相互作用にアプローチするものだからである。

意思決定をシステムとして考えると、当事者の決定能力を中心として、「家族」・「セルフヘルプグループ」・「障害児支援や施設サービス」・「学校教育や就労環境」等のミクロ(Micro)、「家族や支援機関、支援機関同士の連携」としてのメゾ(Meso)、「当事者の支援計画の策

定や構築」・「必要に応じた代弁」等、支援者の力量に大きく左右されるエクソ (Exo)、「脱施設化と地域生活に関する政策」・「法律や後見制度」・「自己決定に対する社会的価値や態度といった文化的背景」等マクロ (Macro) の各システムがあり、当事者の意思決定のために相互作用していると捉えることができる。そして各システムは、時間の経過とともに変化し、またその関係性も変化していくと考えることができる。当事者の決定能力が重要なものであることは言うまでもないが、それは意思決定を構成する一部であって、周囲の環境のあり方が大きく影響していることを再認識する必要がある。

支援場面としては、社会福祉施設や地域で提供されている「日常生活場面における支援」と、相談支援事業や成年後見制度などの「制度化された支援」があり、支援方法としては、わかりやすい情報提供や当事者と支援者との信頼関係形成、意思形成や表出支援、成功体験の積み重ねと失敗の許容とやり直し支援などの「意思決定場面への直接的支援」と、制度施策の整備や意思決定に関する社会的価値や態度等の文化的背景へのアクション、実現に向けたネットワークによるチームアプローチなどの「環境への間接的支援」がある。また、社会福祉施設等でサービス管理責任者と支援員とで作る個別支援計画に基づく支援は、生活や日中活動における個々の意思決定場面に応じた「インシデント対応型」が中心であり、相談支援専門員が行うサービス等利用計画作成を踏まえた支援は「プロセス対応型」である。両者の関係性は相互連関的でなくてはならず、一つひとつの場面における意思決定の集積が当事者の未来の意思決定を創るものであり、一つひとつの意思決定は、サービス等利用計画の長期目標の実現を視野に入れた決定でなくてはならないということになる。

意思決定を支援との関係性を考えると、意思決定は、決定内容の難易度と当事者のもてる能力、支援の質・量の総和により実現している。支援者がある決定に対して当事者の能力を正しく判断し、不足分を支援によって補完することで、その意思決定可能な範囲は確実に拡大する。しかし判断を誤ると、「保護(過剰な支援)」あるいは「(極端な)自己決定(支援の不足)」への偏りを誘引することになる。支援を常に適切な状態に保つことは不可能に近く、時差が生じてしまい、残念ながらこれまでの経験に基づく判断で「先回り支援」をするか、失敗経験の重要性を尊重してある事柄に挑戦してもらった場合、その能力が想定外に備わっていないことが判明すると、「後追い支援」になってしまうことが往々にしてある。また、当事者の能力や意欲は生活経験とともに変化し、当事者はいつでもすべての場面において「自己決定」を望んでいるわけではなく、他者に託すという決定をしたい時もある。だからこそ、支援には臨機応変性が求められ、支援者は支援のズレをできる限り早い段階で修正し、あるべき支援の姿に近づけるため、ある一点、一時の当事者の能力と自らの支援の力量に注目するだけでなく、この二者間の関係性を過程として捉え、時間の経過を意識しながら、支援関係を深めていく必要がある。

具体的に言えば、当事者と支援者とは、コミュニケーション(対話)を通じて相互に情報を提供し合い、その過程を通して合意に基づく意思決定を行う。この際に交換される情報は、現状に関することだけでなく、当事者にとっての現在にまで至る経過や支援者の

現時点で利用できる制度、現時点で調達できる社会資源、現時点までの支援者のキャリア等、二者が出会うまでの過去に関する情報も含まれる。しかし、生活史の集積としての「利用者の現在状態」及び「制度や社会資源の現在状態」に着目するだけでは、マイナス志向の支援しか実行できず、当事者をエンパワメントしない可能性があるため注意を要する。また、当事者の今後「実現したい意思」と、支援者の支援可能性も含めた予測や見立て、見通しといった「支援にまつわる先見性」が当事者にフィードバックされ、相互に共有できていることが重要である。つまり意思決定支援とは、当事者と支援者とのコミュニケーションを通じた協働作業を通じ、当事者のニーズと支援者の支援可能性とを交換、共有することで合意を形成し、当事者にとっての最善の解を見出す過程であると言える。

しかし、ニーズの多様化・複雑化を考えても、この過程全体の支援を、ひとりの支援者のみで行うことは困難である。特に決定後の実現に向けた支援では、多様なサービス提供者との協働を視野に入れなければ、円滑な実現は望めず、多くの支援者との合意形成が必要となる。意思決定支援において支援者個人が判断を下す場合、その恣意性を完全に排除することは難しく、加えてサービス管理責任者や支援員は、特定のサービス提供組織に所属しており、そのサービスを利用する当事者と利益相反関係であることを鑑みると、その独立性・自律性には疑問が残る。そのため支援を抱え込まず、守秘義務の遵守を約束したネットワークに参与する、各支援者からもたらされる情報や専門的見解を考慮した上で、客観的に判断していくことが望まれる。支援の客観的な評価者としての、相談支援専門員の役割が期待されている。

ネットワークにおいて相談支援専門員が果たす役割として、コミュニケーション能力や、他者からの期待・家族への依存心といった周囲との人間関係から、自由な自己主張に困難を伴う当事者の意思を、ネットワーク内の各支援者に周知し、共有を促すことである。支援者同士は、同じ場を共有する者として互いの立ち位置を理解し合い、ネットワーク総体として当事者の最善の利益と信じるものに近づいていく過程を共有することは、決定の先に得られる結果と、それに伴う責任を分かち合う意味でも有効である。意思決定支援は、当事者の求めに応じ、いつでもどこでも提供されなければならない、この意味で支援者という特別な人が存在するだけでなく、場面に応じた支援を関係者一人ひとりが提供し、連携し合う必要がある。そのためにも支援の方法論は共有されなければならない。加えて当事者が主体的に意思決定に至る過程を重視すること、意思決定に至る過程にはどのような人が関わり、どのような方法で意思を把握し、最終的にどのように決定されたのかを、客観的に説明・記録化することが重要である。

いずれにせよ、ある支援場面を切り取り、その支援の是非を問うことは難しい。なぜなら、支援は一定の過程を踏まえて結果を出すものだからである。一つひとつの支援場面を規定するのは、計画に盛り込んだ意思の実現に向けた両者の協働行為である。支援過程全体における、過去の支援の積み重ねを考慮し、現在地を確認し、少し先を見据えた関わりと、その評価が必要となるのである。当事者を支援するにあたって、支援者一人ひとりが

参照すべきガイドラインやマニュアルは、計画がその機能を果たすことになる。計画に記載した目標や方法は、支援者にとって支援方針や方法を確認・選択する判断基準や根拠となる。この計画を媒介として個々の支援者が支援方針を共有し、当事者に向き合う臨床場面での判断を積み重ねていくのである。また計画の作成は、長期にわたる見通しを立てることで、結果として当事者と支援者双方が無理なく、当事者の意思の実現に向けた実質的な取り組みを行うことにもつながる。

さて、相談支援専門員が意思決定支援の担い手として求められている実践力とは、当事者の持ち得る人間関係や生活環境を視野に入れた「俯瞰性」に基づく「支援ネットワークの構築（横のマネジメント）」と、目の前で起きている出来事に向き合いながらも、当事者の実像とこれまでの人生を踏まえた「先見性」に基づく「移行期におけるつながる支援（縦のマネジメント）」のふたつである。前者は、当事者の生活全般にわたるアセスメントの結果、明らかになった課題やニーズに対し適切なサービスや機関、支援者を結びつけ、あるいは会議等を開催することで協働する関係者が一堂に会し、役割分担をしつつ、過不足なくパッケージとして支援を提供することである。後者は、主たる支援機関や支援者が交代するライフステージの移行期に特に、各々の社会資源が双方向で接近するつながる支援を重点的に行うことである。いずれの場面においても、その中核には当事者と相談支援専門員とが位置していることが重要である。

また、当事者の地域生活支援を目的としたケアマネジメントとは、計画そのものを作る「プランニング」だけでなく、当事者と相談支援専門員とが出会う「インテーク」、計画作成にあたっての「アセスメント」、計画に基づく「実施」、サービス提供による変化を確認する「モニタリング」、相談支援事業所の変更やライフステージの移行に伴う「終了と事後評価」を行う、相互連関的循環過程である。つまり、当事者が望む生活とその実現に必要な社会資源を探索しながら、当事者のストレングスを見極め、エンパワーの方法を探り、サービス利用により変化を促し、「自立」へ向かうための実践である。また、基本相談支援を基盤としてサービス等利用計画を作成することで、「個別支援」を蓄積しつつ、（自立支援）協議会活動を核とした、社会資源の開発やネットワークの構築等の「地域支援」による、地域全体の支援力の向上を目指すことは重要である。この全過程において、当事者の意思決定を支援することが求められている。

このように考えてくると、相談支援専門員が行う地域を基盤とした意思決定支援とは、複合的かつ包括的な実践であることが再認識されるだろう。

4．意思決定支援を研修すること

以上のように意思決定支援を考えると、相談支援従事者養成研修カリキュラムにおいて、ガイドラインを活用した演習を設定していくことは、いかにして可能となるのであろうか。その具体化は次年度の更なる研究に委ねるが、以下ではその論点を列挙しておく。

(1) 本人にまつわる社会資源ネットワークの可視化

エコマップを作成することで、本人を取り巻く資源の種類やその本人との関係性、資源間の関係性を把握することができ、各々に対する働きかけの方法を検討することができる。各々の資源（本人のもてる力を含む）の、これまで（過去と現在）を振り返り、これから（今後）の役割分担と連携を確認することも可能となる。

（２）意思決定（支援）過程の記録化

意思決定支援の経過記録を作成することで、以下の視点で、本人とのコミュニケーションを振り返ることが可能となる。

- a . 本人の意向を無視していないか
- b . 本人の言葉の意味を吟味しているか
- c . 支援者の都合が優先されていないか
- d . 既存の社会資源だけが前提となっていないか
- e . 先に結論があって、話し合いをしていないか

本人と相談支援専門員（サービス管理責任者）との支援関係

支援記録として、ケアマネジメント過程における二者間のやりとりを記述する。

意思決定支援会議

会議録として、会議内容や経過を記述する。とりわけ本人参加の状況や、立場による意見の相違（ズレ）を越えて、意思決定支援の方針の合意形成（方針の一本化）を図った判断基準や根拠を、参加者全員で確認することも可能となる。

以上を踏まえ、事例を用いて行う演習の実際（ファシリテーション・スーパービジョンの技法も含む）を検討する必要がある。

<文献・資料>

公益社団法人日本発達障害連盟（2015）『意思決定支援の在り方並びに成年後見制度の利用促進の在り方に関する研究』平成 26 年度障害者総合福祉推進事業報告書

公益社団法人日本発達障害連盟（2016）『意思決定支援のガイドライン作成に関する研究』平成 27 年度障害者総合福祉推進事業報告書

沖倉智美（2012）「支援つき意思決定」の理論と実際 - 知的障害当事者の「自己決定」をどのように考えるのか - 」一般社団法人日本社会福祉学会編 『対論 社会福祉学 5 ソーシャルワークの理論』中央法規出版，217-245

社会福祉法人全日本手をつなぐ育成会（2014）『意思決定支援の在り方並びに成年後見制度の利用促進の在り方に関する基礎的調査研究について』平成 25 年度障害者総合福祉推進事業報告書

Wehmeyer, M.L. (2003) A functional theory of self-determination : Definition and categorization. In M.L. Wehmeyer, B.H. Abery, D.E. Mithaug, & R.J. Stancliff (Eds.), Theory in Self-determination : Foundation for Educational Practice 174-181.