

障害者支援施設における意思決定支援の検証

神奈川県政策研究センター¹

1 はじめに

本県では、障害者支援施設における意思決定支援の取組を進めており、EBPM のモデルケースとして、政策研究センターと県福祉子どもみらい局共生推進本部室が連携し、その検証を試みることにした。

意思決定支援とは、障がい者が自ら意思を決定すること（自己決定）が困難な場合において、可能な限り自らの意思が反映された日常生活及び社会生活を送ることができるよう、自己決定を支援すること²と定義される。

また、EBPM とは、政策運営において、政策課題の発見から、政策立案と実施、成果の検証までのつながりを、因果関係の明確化やデータによる検証等を行うことによって、根拠をより強く意識するための仕掛け³と定義される。

なお、本検証は 2024 年度まで継続して行うため、本稿では、取組の経緯を概観した上で、調査研究の目的や方法についての概要を紹介することとする。

2 意思決定支援の取組の経緯

(1) 成立期（2016 年度～2022 年度）：津久井やまゆり園利用者の意思決定支援の取組

本県の意思決定支援の取組は、県立障害者支援施設「津久井やまゆり園」利用者が生活の場の選択を迫られる中、本人の意思決定を支援する実践の中で形作られたものである⁴。

取組の背景には、2016 年 7 月に津久井やまゆり園で発生した大変痛ましい事件⁵がある。翌 2017 年 10 月に県が公表した「津久井やまゆり園再生基本構想」⁶では、事件発生後の利用者の生活の場について、選択の幅を広げ、一人ひとりがその人らしく暮らすことができる環境を提供することが課題とした上で、課題解決のために取り組むべき事項の一つとして「利用者の意思決定支援」が挙げられ、県として取組を開始した。

この取組は、施設職員による 125 名の利用者一人ひとりに対する個別支援が積み

¹ 本調査研究は、阿部 泰則（特任研究員）、大澤 幸憲、澤 紫臣（特任研究員）、平田 実、深澤 宏輔が主に担当した（50 音順）。

² 神奈川県当事者目線の障害福祉推進条例～ともに生きる社会を目指して～第 2 条第 3 項参照

³ 神奈川県政策研究センター（2019）「「根拠に基づく政策運営」(Evidence-based Policy Making)－EBPM の基本的な考え方と自治体の今後の対応－」、『かながわ政策研究ジャーナル』第 13 号、18 頁、[<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/r5k/cnt/f7282/p20190304.html>]

⁴ 取組の概要については、神奈川県ホームページ[https://www.pref.kanagawa.jp/docs/m8u/info_ishi_tukui.html]（2023 年 9 月 19 日閲覧）で公表している。

⁵ 事件の詳細については、神奈川県ホームページ[<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/dn6/cnt/f535096/>]（2023 年 7 月 30 日閲覧）で公表している。

⁶ <https://www.pref.kanagawa.jp/documents/61974/898509.pdf>

重ねられながら、県の事業として「7つの事業」(【図表1】)が実施されるに至った。これにより、利用者ごとに施設職員だけでなく、外部機関もメンバーとする意思決定支援チームが結成され、利用者に対してチームによる支援が行われた。7つの事業は、いずれもこの支援チームの体制づくりとチームを機能させることで、施設職員による利用者への個別支援を支えるものである。

このような津久井やまゆり園利用者に対する足掛け7年間の取組で得られた知見の蓄積から、本県における意思決定支援の仕組みや方針が明確化された。

【図表1】 意思決定支援に係る7つの事業

個別事業	概要	実施期間
意思決定支援チーム責任者業務委託	利用者と契約している指定特定相談支援事業所に意思決定支援チームの責任者として必要となる業務を委託	2018年度 ～2022年度
意思決定支援チームメンバー研修	意思決定支援チームのメンバー等に対して意思決定支援の取組に関する研修を実施	2018年度 ～2022年度
意思決定支援専門アドバイザー派遣	意思決定支援チームに法律の専門家、権利擁護・地域生活支援に関する有識者、相談支援に精通する実践的な指導者をアドバイザーとして派遣	2018年度 ～2022年度
意思決定支援専門職員業務委託	津久井やまゆり園利用者の意思決定支援の進捗管理	2018年度 ～2021年度
社会体験支援補助	利用者と契約している居宅介護事業所等が、外出等の施設内ではできない個別の社会体験を支援(ヘルパー等が同行)した場合、人件費相当額を補助	2021年度 ～2022年度
意思決定支援関係性構築事業(お友達事業)	利用者と大学生等の第三者が友人関係のような対等な立場で交流することで、利用者の人間関係を広げ、意思の形成や意思の表出を支援	2020年度 ～2022年度
指定一般相談支援事業所補助	利用者と契約している指定一般相談支援事業所が新たに地域移行支援事業所を配置した場合に、人件費相当額を補助	2018年度 ～2021年度

表：当センター作成

(2) 全県展開期(2022年度～)：条例から令和5年度意思決定支援実践研修事業費補助まで

2022年10月21日に「神奈川県当事者目線の障害福祉推進条例～ともに生きる社会を目指して～」が公布された。同条例では、「意思決定支援の推進(第10条)」が規定され、意思決定支援の推進に関する必要な情報の提供、相談及び助言等を行うための体制整備などを県の義務とした。そして、2023年3月、県は「意思決定支援の全県展開」に向け、県内の障害者支援施設に対して「神奈川県版意思決定支援ガ

イドライン⁷（以下、「県版ガイドライン」という。）を発行した。

こうした中、県は2023年度に、県版ガイドラインに基づく意思決定支援を実践する研修⁸に取り組む障害者支援施設を対象として意思決定支援実践研修事業費補助（以下、「補助事業」という。）を創設した。2023年度は、補助事業に16施設が参加した。

3 検証対象と方法の概要

意思決定支援の検証に当たっては、EBPMの考え方と方法論を、いくつかの領域に分けて適用した。

今回の検証対象となる取組の特殊性も踏まえ、対象ごとに検証方法を検討した結果、選択した方法は【図表2】のとおりである。

【図表2】対象ごとの検証方法

対象		方法
津久井やまゆり園利用者の意思決定支援に関する取組	事業レベル	ロジック・モデルの作成と分析
	個別支援レベル	「記録」に基づく質的データの分析
令和5年度意思決定支援実践研修事業費補助		アンケート調査と差分の差分法分析

表：当センター作成

第一に、成立期に実施した県の事業の検証である。津久井やまゆり園利用者の意思決定支援に係る「7つの事業」を対象に、ロジック・モデル⁹（【図表3】）による因果関係の明確化とデータによる検証を行い、効果を検証することとした。

ロジック・モデルは、事業の一連の流れを「投入」「活動」「結果」「成果」などに分解し、どのような道筋で目的が実現されるかを図式化するものである。7つの事業のロジック・モデルを作成して、意思決定支援の成果につながる因果関係を明確化することにより、そのうちどの個別事業が効果的だったかなどが明らかになる。

【図表3】一般的なロジック・モデル



図：当センター作成

第二に、成立期に行われた個別支援の検証である。ロジック・モデルは県の予算における事業レベルを対象としたものだが、それだけではなく、施設職員の支援目標の変化に着目した個別支援レベルの分析も行うこととした。そもそも意思決定支援は利

⁷ 詳細については、神奈川県ホームページ[<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/m8u/ishikettei1.htm>]（2023年8月6日閲覧）で公表している。

⁸ 研修として位置付けた上で、施設における県版ガイドラインに基づく意思決定支援の実践に対して人件費を補助する事業である。

⁹ 神奈川県政策研究センター 注3前掲書、41頁参照

用者一人ひとりに対して実施されるもので、その支援の検証には利用者の変化を分析する必要があるが、利用者の意思を表す行動の捉え方の難しさのため、直接的に利用者の変化を測定することが困難であることから、実際には施設職員の支援目標の変化の分析が重要となる。津久井やまゆり園の意思決定支援においては、意思決定支援の内容や判断の根拠、支援を行った結果について利用者一人ひとりに対する多くの記録が県に残されている。そこで、こうした記録を分析することで、意思決定支援の取組が施設職員の支援に与えた影響を読み取ることとした。

第三に、現在進行形の事業（令和5年度意思決定支援実践研修事業費補助事業）の検証である。障害者支援施設を対象として、補助事業実施の効果を検証するため、介入群（補助事業を活用する施設）・対照群（補助事業を活用しない施設）に対する事前・事後のアンケート調査により補助事業の効果分析を行うこととした¹⁰。全県展開期の2023年度に実施した補助事業については、新たに開始した事業であること、及び県内の一部の施設で実施したことから、当該年度の補助事業実施の前後及び実施の有無を比較して検証を行うことが可能と考えた。

4 検証の展開

(1) ロジック・モデルの作成

ロジック・モデルを作成することで、終了した事業全体によって得られた成果（アウトカム）に対し、そのうちどの個別事業が最も効果的であったか、あるいは、複数の個別事業の相乗効果によるものかを図式化することを目指す。具体的には、意思決定支援を推進するための7つの事業についてロジック・モデルを作成し、その相互関係を分析することにより、7つの事業全体のアウトカムを得るために効果的な個別事業が抽出される。

なお、ロジック・モデルの作成においては、各種報告書及び既存資料の分析並びに第一線で意思決定支援に携わった職員¹¹への聞き取りを行ったほか、実際に津久井やまゆり園を訪問し、実践的な活動を観察した。これにより、7つの事業全体の活動が意図したとおりに実施されてきたかの評価にもつながるものとなる。

(2) 「記録」に基づく質的データの分析

個人情報の取扱いに十分注意した上で、一人ひとりの意思決定に焦点を当てた津久井やまゆり園利用者の支援に関する県の記録を質的データとして、テキストマイニング¹²を行う。これにより、意思決定支援の取組を行うことで、個別支援レベルの支援がどのように変化したのかが分析される。また、分析を補うため、取組に関わった当時の施設職員へのインタビューを行う。

¹⁰ 本アンケートの設計は、「個体間の差」と「時点間の差」の両者を使って因果効果を推定する「差分の差分法」(Difference in Differences)の考え方に基づく。

¹¹ 本稿では、職務を通じて施設利用者や施設職員と直接相互作用し、取組の遂行について実質的に任されていた担当職員を指している。

¹² 文章データを対象として出現頻度や相関関係等を分析し、情報を得ること。

(3) アンケート調査

調査対象として、先述した補助事業に参加した16施設のうち、指定管理施設の4施設を除いた12施設を介入群に、介入群と利用者の障害支援区分や所在地域等の条件ができるだけ類似する12施設を対照群に設定し、2回のアンケートを実施することで、調査項目から測定される補助事業実施前後の施設職員の意識と行動の変化を比較する。本アンケート調査を通じて、補助事業が実際に効果を挙げているのかが測定される。

また、県版ガイドラインが「管理者編」、「サービス管理責任者編」及び「生活支援員編」の三編で成り立っており、職種による差異が想定されることから、管理者、サービス管理責任者及び生活支援員の三職種の施設職員それぞれをアンケート調査の対象とする。これにより、職種の違いによる回答の差異が分析される。

なお、政策効果を評価する際に、最も信頼性の高い方法はランダム化比較試験(RCT)とされるが¹³、今回は障害福祉政策の観点から補助事業に取り組む施設を無作為に選択することは適切でないため、連携して検証に取り組んでいる共生推進本部室の協力を得て対照群を設定することとした。

5 おわりに

今回扱った「意思決定支援」の対象は、自ら意思を決定することが困難であったり、意思確認が難しい施設利用者であることから、支援の実践には様々な困難を伴う。ここでの困難とは、利用者の意思を表す行動の捉え方の難しさや、それに対して支援者がどのように支援すればよいのかといった不確かさに起因している。そのため、今回の検証に当たっては、この困難にいかに取り組んできたのかを理解することに努めている。

「意思決定支援」は、我が国における今後の障害福祉政策の重要な要素になるだろう。本県では、津久井やまゆり園で始まった意思決定支援の取組を全県展開する段階にある。諸条件の異なる障害者支援施設に取組を広げていくためには、利用者自らが意思決定するために、何についてどのような支援をするかの様々な選択肢がある中で、何が効果的であるかについて、確かなエビデンスを積み重ねていくことが重要である。EBPMの考え方に基づく効果検証は、そのエビデンスを示すことによって、県の取組の改善にとどまらず、県内民間施設の取組、ひいては広く全国の取組の改善につながるだろう。本調査研究がその一助になれば幸いである。

¹³ 神奈川県政策研究センター 注3前掲書、31～36頁参照