

# 障害者の暮らしの場に関する自治体調査報告書



佛教大学社会福祉学部 田中智子 & NHK 報道局取材センター社会部

2024年11月



# 目次

	頁
本調査に関わる問題意識.....	3
1. 暮らしの場の利用状況.....	4
2. 暮らしの場の待機の状況.....	6
3. 自治体の状況.....	8
4. NHKの報道より.....	10



# 本調査に関わる問題意識

現在、障害のある人のケアを家族が長期に担うことに伴う深刻な事例が地域で散見されます。その背景の一つとして、障害のある人に関わる暮らしの場の量的不足が考えられます。NHKが2018年に実施した都道府県を対象とした電話取材では、27都道府県からの回答を得て、のべ約1万8,000人が入所施設の利用を希望しながらも地域で待機している実態が明らかになりました。そこで、主に生涯ケアが必要とされる知的障害者を中心に、入所施設を含めた暮らしの場の整備状況がどのような現状になっているのかを明らかにするため、改めて、都道府県に加え、障害者や家族の生活を支える基礎自治体である市区町村に対してアンケート調査を実施しました。

## ■ 調査の概要

調査票は、全国の市区町村（特別区含む）から能登半島地震の被害が深刻だった6市町（珠洲市、七尾市、輪島市、穴水町、志賀町、能登町）を除く1,735市区町村に配布し、696市区町村から回答を得ました。回答率は40.1%です。

調査票は、説明書を同封して郵送で各自治体へ送り、回答はWebフォームへの入力、もしくは調査専用メールアドレスへのデータの送信という形でデータを収集しました。調査期間は、2024年2月から5月の3ヶ月間です。

## ■ 本報告書に関わる用語

- ・ 【知的障害児】  
：18歳未満で、知的障害者手帳（療育手帳、愛の手帳、みどりの手帳等）を有している者
- ・ 【知的障害者】  
：18歳以上で、知的障害者手帳（療育手帳、愛の手帳、みどりの手帳等）を有している者
- ・ 【在宅】  
：グループホームもしくは入所施設を利用していない者（家族との同居状況については不明）
- ・ 表中の「人口規模」については、市区町村の人口を表わすものである

## 【本調査・本報告書に関する連絡先】

佛教大学 田中智子

〒603-8301 京都市北区紫野北花ノ坊町96 佛教大学社会福祉学部  
電話：(075) 491-2141（代）

NHK 周 英煥

〒150-8001 東京都渋谷区神南2-2-1 NHK報道局取材センター社会部  
電話：(03) 3465-1111（代）

■ イラスト 中川 紗希



# 1. 暮らしの場の利用状況

成人期の知的障害者のうち、家族と同居している人の割合の高さは厚生労働省等の調査でも明らかになっています。障害のある人の暮らしの選択肢や生活を支える社会資源はどのような状況になっているのか？を確認したいと思います。

## 在宅

今回の調査結果では、在宅の割合は、全体で67.8%となっています。また、市区町村の人口規模に比例して、在宅の者の割合は高くなっています。

以下の表は、在宅の知的障害者に占める重度訪問介護の利用状況を表わしたものです。重度訪問介護とは、障害支援区分が4以上で、常時介護を必要とする障害者に介護や生活全般にわたる支援や、外出・入院時の支援を提供するサービスで、主に一人暮らしなどで、長時間の支援を必要とする場合に利用されるサービスです。

重度訪問介護の利用は全体で0.3%となっており、知的障害者にとってはまだまだ馴染みの薄い福祉サービスであることがわかります。また、重度訪問介護を利用する際には、一人の障害者に対して多くのヘルパーが必要となることから、人員の確保が困難な中山間地域では利用が0人という自治体が多くなっています。

### 【重度訪問介護の利用状況】

人口規模 (人)	在宅の知的障害者に占める 利用率	利用が0人の 自治体
合計	0.3%	66.1%
~1万	0.1%	96.8%
1~5万	0.2%	76.2%
5~20万	0.4%	47.6%
20万~	0.4%	18.9%

次に、主に家族によるケアによって支えられている在宅生活において、重要な役割を果たしているショートステイの整備状況についてみてみます。

ショートステイは、家族ケアのレスパイトとして利用されることも多い事業です。次の表は、在宅の知的障害児・者数に対して、ショートステイがどの程度整備されているのかを示したものです。全体平均で5.2%という状況ですが、実際には職員確保の問題などから、ショートステイの空きがほとんどないという事業所もあります。

言葉でも示されているようにショートステイは、数日程度の短期利用を目的としている制度で国も原則180日以内と定めています。しかし実際には、2022年度に181日以上利用している人(ロングショートステイ)が、今回の調査では全国で1,286人いることが明らかになりました。また「181日以上が1人以上」の割合は、人口規模に比例して高くなっています。特に、人口が20万人以上では、7割以上にロングショートステイの状態の方が1人以上いることが明らかになりました。そのため、家族の緊急時やレスパイトを目的に、ショートステイを柔軟に利用するのは難しい状況にある地域も多いことが推察できます。

ロングショートステイになっている理由としては、「利用できる暮らしの場が見つからないため(69.8%)」「本人や家族がショートステイを希望(25.7%)」などとなっています。

### 【ショートステイの整備状況】

人口規模 (人)	在宅の知的障害児・者に占める 定員率	181日以上が 1人以上
合計	5.2%	36.5%
~1万	5.7%	12.6%
1~5万	5.7%	27.0%
5~20万	4.9%	53.4%
20万~	3.7%	71.3%



## グループホーム

グループホーム利用の特徴は、自治体規模が大きくなるほど利用割合が低くなっていること、利用している場合は、人口規模が大きくなるほど同一自治体内のグループホームを利用していることです。人口規模が小さい自治体においては、当該市区町村にグループホームを設立することが現実的に難しく、同一都道府県内の他市区町村のグループホームを利用する割合が高くなっています。

### 【グループホームの利用状況】

人口規模(人)	同一自治体内	同一都道府県内	都道府県外	合計
合計	5.9%	10.1%	0.7%	16.7%
～1万	2.9%	18.8%	0.8%	22.5%
1～5万	5.7%	10.2%	0.7%	16.6%
5～20万	7.2%	6.2%	0.5%	13.9%
20万～	9.3%	3.3%	1.0%	13.6%

## 入所施設

入所施設の利用状況については、同一自治体内の利用が平均3.6%に留まり、同一都道府県内の他市区町村が11.3%、都道府県外も0.6%と遠方の施設が利用されているという特徴が挙げられます。

都道府県外利用の中で、人口規模が20万人以上の場合が1.6%と高くなっているのは、東京都の都外施設利用のケースなど都市部の障害者が他地域の入所施設を利用するケースを反映しているからだと考えられます。

都道府県外の入所施設で暮らすのは4,697人、グループホームを利用するのは3,068人、合計で7,765人となっています。都道府県外の入所施設を利用する理由は、「空きがないため(50.6%)」、「障害特性と合わないため(48.0%)」、「本人が当該施設に入所することを希望するため(35.7%)」が上位になっています。またグループホームについては、「障害特性が合わないため(54.9%)」、「本人が当該グループホームに入居することを希望しているため(54.6%)」、「空きがないため(36.5%)」が上位になっています。

### 【入所施設の利用状況】

人口規模(人)	同一自治体内	同一都道府県内	都道府県外	合計
合計	3.6%	11.3%	0.6%	16.7%
～1万	2.1%	18.3%	0.3%	20.7%
1～5万	3.8%	12.7%	0.3%	16.8%
5～20万	4.1%	7.2%	0.8%	12.1%
20万～	4.5%	4.4%	1.6%	10.5%

### グループホーム（共同生活援助）

障害者が共同生活を営む住居において、主として夜間、日常生活上の支援が行われる暮らしの場

### 入所施設

生活介護を利用する障害支援区分4（50歳以上は3）以上の障害者に、主に夜間、日常生活上の支援が行われる暮らしの場。運営主体は社会福祉法人に限定されている。

人口規模の小さい自治体では、在宅生活を支える社会資源（重度訪問介護やショートステイなど）が乏しく、人口規模の大きい自治体と比べると、相対的にグループホームや入所施設などの利用割合が高くなっています。

人口規模の大きい自治体では、在宅生活を支えるショートステイの枠が少なくなっています。

自宅の近くでは、「障害特性に合う」グループホームや入所施設が見つからず、都道府県を超えた遠方まで暮らしの場を求めている人たちも多くいます。



## 2. 暮らしの場の待機の状況

知的障害者を支える暮らしの場（入所施設、グループホーム、一人暮らしなど）は不足しており、多くの方が暮らしの場を希望しながらも移行が叶わない状態が長期化しています。暮らしの場の待機者はどのように把握されているのか？を確認したいと思います。

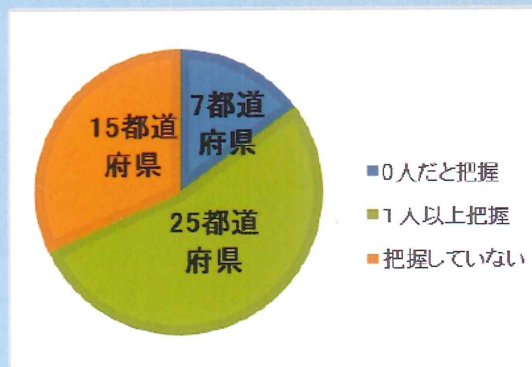
### 入所施設

入所施設の待機者として把握されているのは、都道府県からの回答を基にすると17,101人、市区町村からの回答を基にすると12,164人でした。

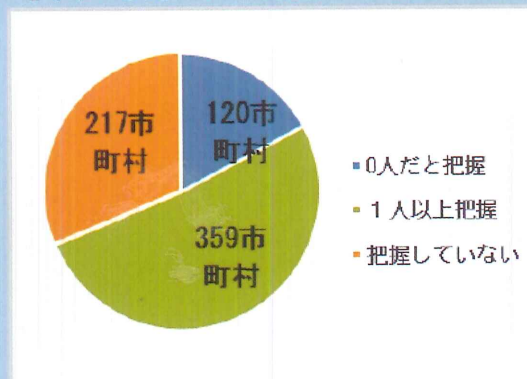
都道府県については、47都道府県すべてより回答を得ました。入所施設の待機者が「0人だと把握している」が7（14.9%）、「1人以上把握している」が25（53.2%）、「把握していない」が15（31.9%）でした。待機者の把握方法に回答のあった30都道府県のうち、「実人数」で把握しているのが19（63.3%）、「延べ人数」で把握しているのが11（36.7%）でした。

市区町村に関しては、「0人だと把握している」が120（17.2%）、「1人以上把握している」が359（51.6%）、「把握していない」が217（31.2%）でした。待機者の把握方法に回答のあった424市区町村のうち、「実人数」で把握しているのが、356（86.0%）、「延べ人数」で把握しているのが68（16.0%）でした。

#### 【都道府県の入所施設待機者把握状況】



#### 【市区町村の入所施設の把握状況】



自治体の人口規模別に待機者人数をみると、人口規模に比例して待機者が増えていることが明らかです。待機者が「0人」という回答も自治体規模が大きくなればなるほど、急激に減っています。また、各人口規模のなかでの待機者の最大人数の回答も自治体規模が大きくなるほど増えています。その結果、待機者の合計人数も都市部に集中する形となっています。

#### 【人口規模別 待機者の状況】

人口規模 (人)	待機者合計人数 (人)	最大待機者数 (人)	「0人」と答えた割合
～1万 (n=111)	99	13	55.9%
1～5万 (n=160)	1,052	61	21.3%
5～20万 (n=119)	3,201	172	4.2%
20万～ (n=64)	7,812	400	0%



市町村が入所施設の待機者を把握する方法については、回答（複数回答）のあった452市区町村の中では、「当事者・家族からの申し出」が46.7%、「ケースワーカーの判断」が28.1%、「入所施設からの情報」が15.0%となっていました。

#### 【市区町村の入所施設の待機者の把握方法】

当事者・家族等からの申し出	46.7%
ケースワーカーの判断	28.1%
入所施設からの情報	15.0%
都道府県・圏域からの情報	9.7%
相談支援事業所等、関係機関からの情報	5.8%
その他	9.7%
詳細不明	2.0%

入所施設の待機者の増減に関して市区町村に尋ねたところ、「増加」と答えたのは全体で17.5%となり、「減少」は8.1%となっています。「増加」の回答については、人口規模に比例して高くなっており、「1万人未満」の自治体では3.7%であるのに対して、「20万人以上」の自治体では36.4%と約10倍となっています。

#### 【5年前と比べた入所施設の待機者の増減】

人口規模 (人)	増加	減少	ほぼ変わらない	把握していない
合計 (n=458)	17.5%	8.1%	52.0%	22.5%
~1万 (n=108)	3.7%	1.9%	79.6%	14.8%
1~5万 (n=164)	11.0%	10.4%	54.9%	23.8%
5~20万 (n=120)	28.3%	7.5%	40.0%	24.2%
20万~ (n=66)	36.4%	13.6%	21.2%	28.8%

## グループホーム

グループホーム待機者把握状況については、47都道府県中が「0人だと把握している」が2(4.3%)、「1人以上把握している」が6(12.8%)、「把握していない」が39(83.0%)という回答でした。都道府県によって把握された待機者の合計人数は814人でした。

市区町村(n=691)については、「0人だと把握している」が169(24.5%)、「1人以上把握している」が91(13.2%)、「把握していない」が431(62.4%)でした。市区町村によって把握された待機者の合計人数は1,292人でした。

グループホームの待機者の増減に関しては、本質問項目への回答自体が低調、もしくは「把握していない」という回答も多く、グループホームの利用希望自体が多く市区町村では把握されていないと考えられます。そのなかでも入所施設と同様の傾向が確認できて、人口規模の大きい自治体ほど「増加」という割合が高くなっています。

#### 【5年前と比べたグループホームの待機者の増減】

人口規模 (人)	増加	減少	ほぼ変わらない	把握していない
合計 (n=252)	7.5%	4.4%	59.5%	28.6%
~1万 (n=94)	2.1%	3.2%	76.6%	18.1%
1~5万 (n=86)	3.5%	3.5%	61.5%	31.4%
5~20万 (n=50)	18.0%	6.0%	36.0%	40.0%
20万~ (n=22)	22.7%	9.1%	31.8%	36.4%

入所施設の待機者については、約7割の都道府県、市区町村によって把握されています。都市部を中心に、多くの待機者がいることがわかりました。また、待機者の把握方法についても自治体によって異なることがわかりました。グループホームについては、多くの自治体で把握されていないことも明らかになりました。また、同一都道府県においても、都道府県と市区町村での把握の状況に違いがあることが明らかになりました。



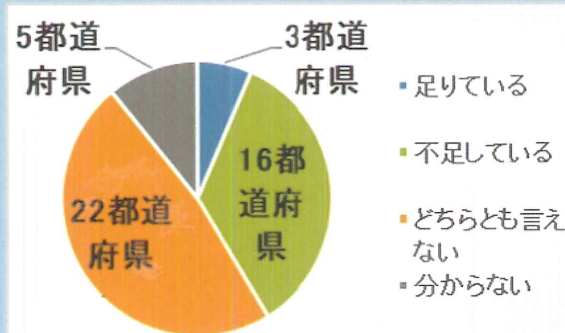
### 3. 自治体の状況

現在、国は脱施設化政策を示していますが、実際に当事者・家族と関わりを持つ市区町村、必要な社会資源の提供体制の確保を行う都道府県は暮らしの場についてどのように考えているのか？について確認したいと思います。

#### 都道府県

知的障害者の暮らしの場（入所施設やグループホーム）の充足状況について尋ねたところ、「足りている」と回答したのは、3（6.5%）、「不足している」と回答したのは16（34.8%）という結果でした（回答なしは1）。

【都道府県：暮らしの場の充足状況】



#### —自由記述から—

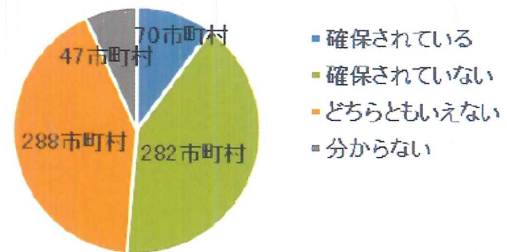
- ・ 障がいのある方が地域で希望する生活を送るためには、在宅サービスや居住の場、働く場などを確保する必要があるが、特に郡部では、在宅サービス事業所等も少なく、地域移行や一人暮らしを希望しても、安全・安心に生活できる環境にはない。そのため、地域移行等に対する家族からの理解も得られ難い状況にある。また、サービス提供事業者の参入を促進していく必要があるが、人材確保とその質の向上も課題となっている。
- ・ 本人や家族、市町村、施設や地域の事業所等において、入所施設の役割や地域移行のイメージ、地域生活の継続の可能性の検討といった、地域生活推進に向けた認識の形成と共有がまだまだされていないこと、そして、施設入所を希望される背景には、地域生活推進に向けて地域全体で支えていくための、支援者間の連携を通じた、地域の一体的な支援体制が十分には整備されていないことが課題であると認識。
- ・ 行動障害など対応が困難な方については、入所定員に空きがあっても入所できない状態の待機者となっている。グループホームで医療的なケアが必要な重度の障がい者を受け入れるためには数名の看護師配置が必須となるが、現在の報酬単価では医療的ケアが必要な方が利用できるグループホームが開設されていない。
- ・ 入所施設においては、地域移行できる方は既に移行したという印象を持つ。現在、入所施設に入所中の方は高齢化・重度化が進行し容易に地域移行できるような状況ではない。
- ・ 入所者が死亡退所しない限り、待機者が入所できる状況になく、待機者がなかなか減らない。
- ・ 重度障害者を受け入れることができる日中支援型グループホームが拡充しない限り、障害者支援施設からの地域移行は進まないと考えるが、グループホームに参入する法人の質に疑問があり（障害福祉サービスの経験が浅いことや営利主義であること等）、安易に指定ができない。



## 市区町村

18歳以上の知的障害者の暮らしの場（入所施設やグループホーム）の整備状況について尋ねたところ（n=687）、「確保されている」と回答したのは70（10.2%）、「確保されていない」と回答したのは282（41.0%）、「どちらともいえない」と回答したのは288（41.9%）という結果でした。

## 【市区町村：暮らしの場の整備状況】



### —自由記述から—

#### 【社会資源の不足】

- ・ 制度上の障害者の暮らしの選択肢は確保されていると感じるが、入所施設やグループホームを希望する方のニーズとマッチングする事業所の数が十分でない部分は課題が残されているように感じる。
- ・ 重度の障害や強度行動障害・医療的ケア等の特別なケアを要する方は、選ぶ先がない（選択肢が少ない）。また、それらのノウハウをもった人材の確保が難しく、受け入れられる施設の数が少ない。
- ・ 入所施設やグループホームの施設数・居室数はおおむね確保されているものと考えるが、支援職員の成り手不足が深刻で、職員は現状の対応に手いっぱいになりスキルアップのための研修受講等に時間を使う余裕がない。
- ・ 家族の高齢化に伴い自宅での生活が難しくなる中で施設入所のニーズが一定あると感じているが、入所する施設がなく、地域での受入先が見つからないため、本人や家族、支援者は今後の展望を描けない現状があると考える。

#### 【中山間地域の状況】

- ・ 自治体内にサービス事業所がなく、希望者は居住の場を村外に移す必要がある。特に障害児について、村内の保育、教育機関と並行して利用できるサービスがなく、転出を選択せざるを得ない状況である。
- ・ 人口規模が小さい自治体では利用者が少なく採算がとれないため、広域の単位（圏域）で取り組まざるを得ない。町内に住み続けたいというニーズに十分にこたえることができず課題と感じている。
- ・ 地域が山間部で人口も少ないため、新規事業者の参入もなく既存の事業者もヘルパー不足により訪問系サービスの利用が希望者へ提供できていない状況がある。訪問系サービスは、ヘルパー不足に加え、山間部の家と家とが離れており、移動に時間を要するため1日に入れる人数も限られてしまい、思うように利用できない方もいる状況である。また公共交通機関も少なく、移動支援事業者も限られており、障害を持つ方の通学、通勤、通所が非常に難しい状況がある。事業所までが遠く通いたくても交通手段が限られており、通所が難しい利用者もいる。

#### 【国の政策に関して】

- ・ 国が施設から地域に移行を促しているもののヘルパーによるサービスが増え、市の金銭負担が増加している。地域で生活を促したい気持ちはあるが、施設等による支援をお願いせざるを得ない現状がある。
- ・ 国の障害者施策の方向性は、「脱施設入所、地域移行」となっているが、当町においては、障害者支援施設への入所を希望する相談も一定数あり、地域の実情と障害者施策の方向性に乖離が生じている。施設の新規建設まではいかなくとも、既存施設の維持は必須であると考えられる。



母は「息子は私の生きていく支えみたいなもので、『元気でいよう』という力をわかせてくれる宝物のような存在です。自宅の近くでは行き場がなかったので、支援が大変な息子を受け入れてくれた施設には感謝をしていますし、信頼もしています。自宅の近くには子どもを『託せる』と思えるような場所は少なくもっと選択肢がたくさんあると良いなと思います」と話していました。

## “ロングショート”でつなぐ

Aさん(20代)は重度の知的障害と自閉症があります。18歳になるまでは家族と一緒に暮らしていましたが、気持ちが不安定になると自分を傷つけてしまうこともあり、24時間体制での見守りが必要で、自宅で過ごすのが難しくなりました。しかし、ヘルパーは人手不足で毎日に来てもらえません。介護していた両親の体力も続かなくなり、自宅で生活を続けることが難しい状態です。

しかし、Aさんのような行動がみられる重度の知的障害のある人が入れる住まいには、空きがないということです。このため、1年のほとんどを市内5か所のショートステイの施設を転々としながら寝泊まりしています。

施設の予約がとれなかった日だけ自宅に戻り、夜間はヘルパーに来てもらって暮らしています。Aさんはこうした生活をおよそ7年前から続けていて、2023年度は、年間に寝泊まりする場所をあわせて275回、転々と変えながら生活することを余儀なくされたということです。

先の見通しが立たない不安定な暮らしが続く中、Aさんはカレンダーを見ることに強いこだわりを持つようになりました。さきざきの予定がはっきりわからないと、破ってしまいます。取材した日には、施設の職員が宿泊場所の書かれたカレンダーを手渡しましたが、部屋の中でその内容を見つめたあと、細かく破っていました。

Aさんの相談支援専門員は「市内では重度の障害者に対応できる住まいは足りておらず、新たなグループホームが完成したら数十人が希望を出すような状況です。住まいの資源自体が少ない中で本人にあった施設を紹介することは難しいのが現状で、今後の生活の見通しが立てづらい状況です。日替わりで住む場所が変わるので大変だと思いますが、少しでも本人に合った暮らしができるよう、支援者と家族で協力しながら、対応しています」と話していました。

## ■調査を実施しての所感

子どもの障害の有無にかかわらず、生まれ育った地域で、障害のある人も家族も当たり前前の生活を送る、当たり前前の家族として生活するというのは贅沢な望みではないはずです。しかしながら、社会資源が整っていない中で、それらは手の届かない夢という状況にある人たちが多くいることがわかりました。

また今回の調査からは、社会資源が十分ではない中で、当事者や家族と直接向き合う、自治体の苦悩も垣間見えました。

【田中智子 佛教大学社会福祉学部教員】

国は「障害のある人も地域の一員として暮らす」という目標を掲げていますが、現場で見えきたのは、そんな理想とはかけ離れた状況でした。行政は状況を可視化するためにも実態調査を行い、住まいの確保・人材の育成をより進める必要があると感じました。

【周 英煥 NHK報道局社会部記者】



