公　開　質　問　状

令和 8 年 10 月 30 日

札幌市長　秋元　克広　様

（写）札幌市保健福祉局障がい保健福祉部障がい福祉課

合同会社ＪＡＰＡＮＩＣＡＲＥ
代表社員　緒　方　　修
本店　北海道江別市東光町 7 番地の 6
就労継続支援Ｂ型事業所　ジャパニケア札幌
札幌市中央区南三条西 23 丁目 2 番 13 号
裏参道パールビル 1F MANOMEWO
電話　011-600-0533
電子メール　sapporo-office@japanicare.com

在宅就労支援の日数の上限（令和 8 年 3 月 26 日付け札障第 4862 号）について

日頃より障がい福祉施策の推進に御尽力いただき、御礼申し上げます。

当事業所は、令和 8 年 7 月以降、在宅就労支援の取扱いについて札幌市に照会を重ねてまいりました。その際、「取扱いの変更や撤回を求めるものではありません」と申し上げてきました。求めていたのは、「5 割」という数値の根拠を知り、それを利用者ご本人に説明できるようにすることでした。

しかし、ご本人に理由を説明できないまま令和 8 年 10 月 1 日を迎えました。主治医から通所により症状が悪化するとの意見が示されている利用者について、5 割を超える部分を個別に判断していただくよう申し出ましたが（令和 8 年 9 月 30 日。回答期限 10 月 14 日）、期限までにご回答はありませんでした（令和 8 年 10 月 13 日に、10 月 14 日までの返答は困難である旨のご連絡をいただいています）。令和 8 年 10 月 14 日の市議会での説明を含め、他の割合ではなく 5 割である理由は、現時点で示されていません。このため、当事業所は立場を改め、本状により、第 3 に記載することを求めるとともに、第 4 の事項について質問いたします。

本状及びいただいたご回答は、当事業所が公開している記録に掲載いたします。本状の写しは、令和 9 年度報酬改定の検討の参考として、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課に、意見書とともに送付します。

第 1　事実

1　取扱いの内容

札障第 4862 号（以下「本件通知」といいます。）は、令和 8 年 10 月 1 日以降、「原則として」、利用契約者数及び各日の利用定員に対する在宅就労支援の利用者数を 5 割以下とし、

あわせて「各月の在宅就労支援を行う日数が各利用者の支給量（決定日数）のうち５割を超えてもならない」としています（以下、最後のものを「日数の上限」といいます。）。対象要件①の方は除かれますが、②③の方には適用されます。

2　国の考え方

国の留意事項通知は、在宅でのサービス利用を「在宅でのサービス利用を希望する者であって、在宅でのサービス利用による支援効果が認められると市町村が判断した利用者」について認めており、日数や割合の上限は定めていません。厚生労働省は、この支援効果を「個別支援計画に在宅でのサービス利用による支援目標、支援内容が明記され、個別支援計画のモニタリングの機会等で実施効果を定期的に評価し、見直しがなされるかにより評価する」としています（令和３年度報酬改定 Q&A VOL.2 問４）。国は令和９年度報酬改定で在宅支援の見直しを検討するとしており、本件通知も、令和９年度報酬改定等を受けて見直しを行う場合があるとしています。

令和８年９月 28 日、厚生労働省の障害福祉サービス等報酬改定検討チーム（第 64 回）は、令和９年度報酬改定に向けた就労系サービスの論点を示しました（資料「就労系サービスに係る報酬・基準について≪論点等≫」論点 3）。在宅支援については、対象者の要件を「通所を上回る支援効果が認められる者」とし、その類型として「通所が困難な者（重度者・地理的要因（離島・豪雪地帯等））」、「通所支援を行うために、まずは在宅支援を必要とする者」、「在宅での一般就労に向けて、在宅での支援を必要とする者」の三つを挙げ、市町村が支給申請の際に対象者ごとに要件を確認する方向を示しています。事業所については、指定権者へのチェックリストの提出と、運営指導での確認が示されています。検討の段階のものではありますが、国も在宅支援の適正化を強める方向にあります。ただし、その手段として示されているのは、対象者の類型ごとの確認、事業所の要件とチェックリスト、定員に対する在宅支援利用者の割合の上限であり、利用者ごとの利用日数を一律の割合で区切る設計は、この資料からは読み取れません。

同じ資料は、就労継続支援Ａ型・Ｂ型について、「不適切な運営を行う事業所があることが指摘されており、より一層の透明化を図る必要がある」として、第三者評価の実施を努力義務とし、評価結果を公表した場合に何らかの評価を行うことと、生産活動シート等の公表の義務づけを、検討の方向性として示しています（論点 8）。就労継続支援Ｂ型の基本報酬についても、「利用者に対して適切な支援が提供されているかについて第三者が確認することができるよう」、事業運営の透明性を評価に加える方向が示されています（就労継続支援Ｂ型の論点 1）。ここでも、国が示しているのは、事業所ごとの運営を第三者が確認できるようにして支援の質を確保する方法であり、利用者ごとの利用日数を一律の割合で区切る方法ではありません。

3　札幌市の説明の経過

（1）札幌市は、令和 7 年 6 月 17 日付け札障第 1160 号では、在宅就労の対象者を「本人希望はもとより、事業所によるアセスメントの結果、在宅就労による具体的効果が認められる者」としていました。

（2）令和 8 年 2 月 20 日の市議会本会議で、市長は、就労継続支援の不正事案への対応を問う代表質問に対し、「障がい福祉の理念を浸透させるため、支援に真摯に取り組む事業者とともに独自のガイドラインを整備し、運営指導に活用するなど、常に利用者を中心に置いた質の高いサービスを確保できるように取り組んでまいります」と答弁されました。

（3）令和 8 年 3 月 2 日の障がい者施策推進審議会で札幌市が説明したのは「各事業所における適正な在宅就労利用割合の設定」であり、同月 6 日の第二部予算特別委員会で説明したのも「在宅就労支援を可能とする利用者の適切な割合」でした。同委員会で障がい保健福祉部長は、「在宅就労の利用者の割合が半数を超えている事業所も一部に見られる」と述べています。令和 8 年 9 月 10 日に当事業所へ説明があったところでは、「5 割」の設定に当たり分析した文書に載っているのも「提供割合に対する事業所数」です。いずれも事業所単位の割合です。同じ審議会で、札幌市独自のガイドラインについては、「利用者を中心に置いた支援という切り口で広く事業者と共有できるようなものをつくりたい」との説明がありました。

（4）利用者ごとの日数の上限は、公開されている資料と会議録を確認した範囲では、本件通知で初めて示されています。

（5）他方、札幌市は、令和 8 年 8 月 21 日付け札障第 3172 号で、「就労系サービスでは、アセスメントを含む支援実践の過程全てにおいて、利用者の就労に係る可能性や、選択肢をできる限り広げていくことが重要となります（在宅就労支援も同様）」としています。

4　公文書公開請求で分かったこと

札幌市は、「5 割」という数値を設定するに当たって参照した文書に、3 か月分の実績記録票のデータが該当すると説明しています（令和 8 年 9 月 9 日）。令和 8 年 8 月 31 日の公文書公開請求 2 件に対し、同年 10 月 14 日に、その一部について公開の決定がありました（札障第 3768 号及び第 3769 号。いずれも全部公開）。

公開が決まったのは、請求①（利用者ごとの日数の上限に関する文書）について、令和 8 年 3 月 25 日決裁の「指定就労継続支援事業所等における在宅利用時の支援に関する適正化について」並びに同年 3 月 2 日の障がい者施策推進審議会の説明資料及び議事録、請求②（事業所単位の二つの割合に関する文書）について、国の文書 3 件（令和 7 年 3 月 31 日付けの「令和 6 年度障害福祉サービス等報酬改定等に関する Q&A VOL.8」の送付、同年 11 月 28 日付け障障発 1128 第 1 号のガイドライン、同年 3 月 31 日付け障障発 0331 第 2 号の留意

事項通知）です。当事業所が確認した範囲では、このうち Q&A VOL.8 及びガイドラインに、在宅就労支援の利用者数の割合や日数に上限を設ける記載は見当たりません。留意事項通知が日数や割合の上限を定めていないことは、第1の2のとおりです。

「5割」の設定に当たって作成し、又は参照した文書（実績記録票のデータの分析を含みます。）、庁内の検討記録、札幌市自立支援協議会就労支援推進部会への意見依頼、及び国とのやり取りは、今回の決定に文書名が挙がっていません。残りの公文書は、令和9年1月19日までに決定されることになっています。日数の上限は、令和8年10月1日から適用されています。

令和8年10月26日に写しの交付を受けた3月25日の決裁文書（36ページ）には、他の割合ではなく「5割」とした理由の記載はありませんでした。別記には、起案の理由として「一部の事業所においては、要件を満たしていない事例や公費による生産活動として不適切な事例も散見され、不正請求により制度の信頼を大きく損ねる事例も発生しています」とあり、「5割」については「就労移行支援と就労継続支援（A型、B型）では、適切なサービス提供を行うために、利用者の状態や訓練の進捗状況等を直接確認しながら、作業に伴う指導や相談等を随時行う必要があり、国においては原則として対面での支援を行うものとされている。そのため、札幌市においては、令和8年10月1日以降、原則として」との書き出しで3つの5割が記されています。実績記録票のデータの分析、対象とした3か月の時期、他の割合との比較の記載はありません。綴じられていたのは、通知案、同意書、スマート申請の画面、様式1、医師意見書の参考様式、ホームページ掲載案と Q&A、利用者向けの案内、様式3・様式4、及び旧通知（令和3年4月16日付け札障第315号）で、起案は3月23日、決裁は3月25日、発送は3月26日でした。

同年3月2日の審議会の説明資料に記載されているのは「各事業所における適正な在宅就労利用割合の設定」であり、利用者ごとの日数や「5割」の数字は、説明資料にも議事録にもありません。この議題は報告事項として扱われ、委員からこの点についての意見は示されていません。なお、令和8年9月15日の公開請求（整理番号第26-240号。国の会議資料への掲載の経緯等に関する文書）については、10月29日に「相当の部分」について公開決定をする旨のご連絡をいただき、11月9日に写しの交付を受ける予定です。

5　当事業所で起きていること

- 当事業所で、週4日の利用日を在宅中心で利用し、体調のよい日に通所していた利用者は、10月から、当事業所の利用日のうち月4〜7日を、通所するか休むかしなければならなくなりました（令和8年10月〜令和9年3月の試算）。本人は半年から1年をかけて通所を少しずつ増やす計画でしたが、日数の上限は、そのペースを10月から直ちに求める形になっています。札幌市は、上限を超える日について「通所しなければいけない日数に下限を設けるものではございません」としています（よくある質問 項番22）。通所が難しい利用者にとって、削られた日は通所の日ではなく、働けない日になり、工賃も減ります。

- 支給量がその月の日数から 8 日を引いた日数の場合、日数の上限は、30 日・31 日の月で 11 日、2 月で 10 日です。例えば、当事業所（サービス提供日は月曜日から金曜日で、土日祝日、年末年始及び夏季休暇は休業）で月・水・金の週 3 日の在宅を希望する場合、多くの月で 1〜2 日が上限を超えます（令和 8 年 10 月からの 1 年間で 13 日）。
- 当事業所では、在宅就労を利用していた方が、10 月の取扱いの適用を前に、令和 8 年 9 月末で利用を終えました。在宅で働ける日数が減ることが、理由の一つです。
- 主治医が「通所が状態悪化につながる」と意見し、在宅での作業が本人の回復に役立つとしている利用者にも、例外なく日数の上限がかかります。
- 令和 8 年 9 月、主治医から通所が状態悪化につながるとの意見が示されている当事業所の利用者が、面談の場で、上限の説明を受ける前に、在宅で週 4 日働きたいと自ら述べました。日数の上限は 30 日・31 日の月で 11 日（2 月は 10 日）ですから、月 6〜7 日が働けない日になります。当事業所は、個別支援計画の本人の意向欄には本人の言葉どおり週 4 日と記載し、支援日数の欄は本件通知に従って 5 割以下と記載せざるを得ませんでした。同じ計画書の中で、本人の意向と支援の日数が異なる数字で並んでいます。この利用者は、自筆で札幌市長宛てに、在宅で働ける日数について自身の状況に合わせた配慮を求める書面を作成し、当事業所の申出書に添えました。なお、この利用者は現在週 2 日通所していますが、令和 8 年 9 月に通所した日の大半は体調により作業時間を短縮し、予定どおりに作業できた日は 1 日でした。
- 当事業所の SNS には、他の事業所を利用する方から、同じ世帯の夫婦のうち難病のある方は在宅を続けられる一方、精神障がいのある方は 10 月以降毎日通所するよう事業所から言われ、利用をやめる考えであるという声や、在宅の届出の負担を理由に事業所から在宅を敬遠され、長年通った事業所を離れることを考えているという声が寄せられています。

6　札幌の冬と、豪雪地帯についての国の考え方

札幌市は、大雪時の対策として、企業に「大雪時の時差出勤や出勤抑制への協力を依頼」し、「企業活動への影響軽減に向け、テレワーク導入を働きかけ」ています（札幌市ホームページ「大雪時の対策・備え」。令和 4 年 8 月「令和 3 年度の大雪対応に係る検証と今後の対策」67 ページにも同旨）。同じ検証報告書は、令和 3 年度の大雪について「生活道路では路面状況が悪く、デイサービスの送迎車が行けないケースも発生した」と記録しています（19 ページ）。札幌市消防局は、雪道の転倒による救急搬送が令和 7 年度に 2,060 人（速報値）に上ったとし、通勤等の時間帯に多いと注意を呼びかけています。12 月から 3 月は、積雪のある日がほぼ毎日です（気象庁 平年値）。

札幌市は、豪雪地帯対策特別措置法（昭和 37 年法律第 73 号）に基づいて指定された豪雪地帯です（北海道は全域が豪雪地帯に指定されています）。国は、令和 9 年度報酬改定に向けた論点（第 1 の 2）で、「離島・豪雪地帯等での支援」を効果的な在宅支援の例として挙げ、在宅支援の対象者の第一の類型に「通所が困難な者（重度者・地理的要因（離島・豪雪地帯等））」を置いています。国の考え方では、豪雪地帯であることは、通所より在宅のほ

うが支援の効果を上回りうる地理的な理由であり、対象者ごとに確認されるものです。本件通知の日数の上限は、この類型に当たる利用者にも、冬を含めて一律に適用されます。

7　全国社会就労センター協議会の回答

札幌市は、令和 8 年 8 月 28 日付けのご回答で、同協議会が「在宅利用者数・利用日数をいずれも 5 割以内に制限するなど全国的な運用方法を確立するよう国に要望」していると紹介されました。当事業所の照会に対し、同協議会は令和 8 年 9 月 18 日、要望の本旨は「事業所における在宅利用者数について一定の上限を設けること」であり、上記の記載は「本会の主張の本旨ではなく、先行自治体の方法を引用した共通運用方法の例示として記載しました」、「『5 割』という数値は、福祉的・学術的な研究や統計的検証によって導き出したものではありません」、「札幌市の取扱いについても、先行的な具体事例として参照したものであり、その数値自体の福祉的・学術的妥当性を本会が独自に検証したものではありません」と回答しました。同協議会は、「障害特性、疾病、通所困難性等、在宅利用の必要性を個別に確認する」ことも併せて求めています。

同協議会の上記の要望は、国の第 64 回報酬改定検討チーム資料（令和 8 年 9 月 28 日）にも、関係団体の意見として載っています。同じ資料には、全国就労移行支援事業所連絡協議会の「真に必要な方の利用まで一律に制限されることのないよう、十分に配慮した制度設計を求める」という意見も載っています。

8　札幌市が運営する事業所検索サイトの掲載内容

国の「指定就労継続支援事業所の新規指定及び運営状況の把握・指導のためのガイドライン」（令和 7 年 11 月 28 日付け障障発 1128 第 1 号）は、運営状況の把握・指導の観点として、「『通所するだけで手当を支給する』、『当該事業所を利用すれば物品を支給する』等、生産活動による収入ではない金銭及び物品を提供することは適切な支援の提供とは言えないことから、パンフレットやホームページ、その他広告媒体において記載していないか確認すること」（３(2)ウ）を指定権者に求めています。また、新規指定の審査の項では、「交通費や昼食費を無料と謳い、障害者の意思決定を歪めるような利用者誘因行為」を不適切な募集方法の例に挙げています（２(2)イ(ア)ｃ）。本件通知も、記２⑶で、利用者誘因行為は「利用者の意思決定をゆがめる」として、広告媒体への掲載を禁じています。

札幌市が運営する事業所検索サイト「元気さーち」に掲載された就労継続支援Ｂ型 698 件について、当法人が令和 8 年 9 月 18 日に公開データを機械的に抽出し、目視で確認したところ、通所日数に応じた手当等の支給を明示する表示が 51 件、昼食等の一律の無償提供を謳う表示が 66 件、金品の提供を謳う表示が 2 件ありました（事業所の重複あり。事業所名は手元の記録にとどめ、本状には記載しません）。当法人は同日、これらの表示を札幌市が確認しているかを照会しました（申請番号 9194-3998-3607-5214498）。令和 8 年 10 月 15 日に同じ方法で再確認したところ、掲載は 697 件で、9 月 18 日に該当とした表示のうち

118 件が引き続き掲載されており、同種の表示が新たに 4 件加わっていました。令和 8 年 10 月 29 日現在、この照会への回答はありません。

9　令和 8 年 10 月 14 日の市議会での説明

令和 8 年 10 月 14 日の第二部決算特別委員会（保健福祉局）で、障がい保健福祉部長は、「5 割」の根拠について、国が在宅就労支援の対象者として重度の障がいを例示している一方、札幌市ではこれまで障がい者手帳を持っていない方や軽度の方の利用が多かったこと、在宅就労支援の質が全国的に課題となる中で国が原則として対面支援の考え方を示したことなどを踏まえ、在宅就労支援を最大限認める場合の割合を 5 割とし、本年 3 月に通知したと説明しました。他都市については、政令市では千葉市が週 2 回を限度とし、中核市では東大阪市が 5 割を上限としている（一時的な在宅利用は原則 3 か月以内）と述べました。支援効果の判断については、同意書、支援効果に関するチェックシート及び個別支援計画書（精神障がいのある方に 6 か月を超える在宅支援を行う場合はかかりつけ医の意見書等）に基づき、「総合的に確認し、個別に判断している」と説明しました。5 割を超える在宅については、通所の場での対面の支援と利用者同士の交流が重要であること、利用者の意向を無視したり漫然とした支援を繰り返したりする事例が見受けられたことを挙げ、「現状において 5 割は必要な条件と認識」しているが今後も検討すると述べました。

同じ委員会で、運営指導については、国の指針では概ね 3 年に 1 度の実施が求められているところ、従前は年間 100 件程度であったが、令和 7 年度に外部委託を導入し、令和 8 年度は 9 月末時点で 500 件を超え、年間 1,000 件を超える見込みであること、在宅就労支援の届出は 9 月までに約 400 の事業所から 3,000 件を超え、支援内容が不適切なものは差し戻していること、精神障がいのある方について主治医の意見書を求める過程で主治医と事業所の連携が図られ、通所支援に切り替わる事例があり、一定の効果を認めていること、国の次期報酬改定に向けた検討会で定員に対する在宅支援利用者の割合に条件を設けることが議論されていることが説明されました（以上は、市議会インターネット中継の録画による要旨です。会議録の公表後に照合します）。

以上の事実のうち、条約、法律、国の通知、市長の答弁及び札幌市自身の通知に示されている考え方と、本件通知の日数の上限とを対照した表を、別表として添付します。

第 2　当事業所の考え

1　当事業所は、在宅就労支援の適正化という札幌市の目的に賛成します。不適切な運営や不正請求には厳正に対処すべきです。事業所単位の割合（利用契約者数及び利用定員に対する割合）についても、在宅での支援に相応の体制が必要であるという趣旨は理解します。ただし、その割合を守るために、支援効果が個別に認められた利用者の在宅が打ち切られる例が生じていることを懸念しています（別紙 6）。なお、利用者について個別の判断が認められない場合であっても、当事業所は、札幌市の定める取扱いに従い、

各月の在宅就労支援の日数を支給量（決定日数）の 5 割以下として支援を行います。関係法令及び制度を守ることは、当法人が価値基準として定めているところです。

2　問題は、日数の上限が、利用者ごとの支援効果とは関係なく、月ごとに一律にかかることです。在宅での 11 日目の作業には支援効果があり、12 日目にはない、という判断は成り立ちません（支給量がその月の日数から 8 日を引いた日数で、30 日の月の場合）。

3　国の意思決定支援ガイドライン（第 2 版）は、「意思決定の主体」はあくまでも本人であり、本人の意思を尊重することが最も重要である、という視点を理念・信条として掲げています。日数の上限は、利用者ご本人の選択そのものを方向づけています。札幌市は、令和 8 年 3 月 2 日の障がい者施策推進審議会において、「不適切な生産活動や、意思決定を歪めかねない誘因行為の禁止」を検討事項として掲げておられました。しかし当事業所では、日数の上限を説明した上で作成した個別支援計画において、ご本人が「半年後の姿」を上限に合わせて述べ、その後、通所の負担を理由に利用を終えることを選ばれました。意思決定に影響を与えている要因の一つが、札幌市が定めた一律の上限です。他方、令和 8 年 9 月には、上限の説明を受ける前に本人が自ら希望日数を述べた例がありました。この場合、個別支援計画は、本人の意向欄と支援日数の欄に異なる数字を記載する文書になります。上限に合わせて述べる場合も、先に希望を述べる場合も、本人の意思が計画に反映されない点は同じです。

4　日数の上限は、工賃を上げるという国や札幌市自身の方針とも対立します。札幌市は、令和 7 年 6 月 17 日付け札障第 1160 号で、平均工賃が月額 3,000 円以上であること等を掲げ、これらを守らない事業所は令和 9 年 4 月以降、指定を更新しないとしています（施行後初めて迎える更新時の例外あり）。工賃は生産活動の収入から支払われるため、働ける日数が減れば工賃も減ります。

5　本件通知は日数の上限を「原則として」と定めています。例外があるのなら、その基準と手続が示されていなければ、事業所は個別支援計画を作成することができません。例外がないのなら、国が示す利用者ごとの判断とは異なる運用になります。どちらであるのかを、明らかにしていただく必要があります。

国の「原則として対面」には、例外の範囲があります。留意事項通知の在宅利用の要件と、支援効果の判断がそれです。本件通知の「原則として」には、例外の範囲が示されていません。例外の範囲が示されないと、事業所は個別支援計画の在宅日数を定めることができず、計画を前提とする同意書や支援効果のチェックシートも作ることができません。令和 8 年 10 月 14 日の市議会で、札幌市は、在宅就労支援の効果をこれらの書類に基づいて個別に判断していると説明されました。その判断の前提となる計画が、例外の範囲が示されないまま作られていることになります。

6　本件通知は、利用者誘因行為の禁止（記２⑶）と、利用者ごとの日数の上限（記１）を、同じ文書で定めました。前者は事業者の誘因を、後者は利用者の選択肢を対象とするも

のです。10 月 1 日以降、後者は全ての利用者に一律に適用されています。一方、前者について、札幌市が運営するサイトの掲載内容がどのように確認されているかは、明らかになっていません。同じ「意思決定を歪める」ものとして、国のガイドラインが名指ししたのは事業者の誘因でした。

7　令和 8 年 10 月 14 日の市議会で、5 割を超える在宅を認めない理由として挙げられたのは利用者の意向を無視したり漫然とした支援を繰り返したりする事例でした。これらは事業者の側の問題です。事業者の問題には、運営指導、届出の差し戻し、指定の取消しという、事業者に向けた手段があり、札幌市はこれらを現に用いています。一方、本人の意向と状態に合わせて計画された在宅の日数に一律の上限を置くことは、向けられる相手が異なります。不適切な運営を防ぐための一律のルールと、本人の権利を守るための個別の対応は、別のものであると当事業所は考えます。

第 3　求めること

日数の上限の根拠と、例外の基準及び手続が示されるまでの間、日数の上限の適用を停止し、個別支援計画、主治医の意見、計画相談支援等により在宅就労支援の効果が個別に確認された利用者については、札幌市が個別に判断する運用としていただくよう求めます。

あわせて、市長が答弁された「支援に真摯に取り組む事業者とともに」整備する独自のガイドラインについて、その検討の場に当事業所を加えていただくよう求めます。当事業所は、令和 8 年 8 月に自ら運営指導（実地確認）を依頼し、9 月には従業者テレワーク運用規程と、日数の上限に代わる手段の提案を提出しています。

第 4　質問

第 4 の質問は、次の 5 つの観点で構成しています。数値の根拠と検討過程（質問 6・11・14・16。別紙 1・3・4・5）、個別性と合理的配慮（質問 2・3・4・10・15・17。別紙 2・6）、本人の意思決定（質問 1・5・9）、札幌固有の事情（質問 6・14(3)）、目的と手段（質問 7・8・12・13。別紙 7・8）。同じ論点を別の記録に即して重ねてお尋ねしている箇所がありますが、記録ごとにお答えいただくためです。特にお答えいただきたいのは、質問 1、質問 3 及び質問 6 です。

質問 1　利用者ご本人から「なぜ自分は在宅で働ける日が 5 割までなのか」と問われたとき、事業所はどのように説明すればよいでしょうか。ご本人が理解し納得できる説明の内容を、具体的にお示しください。

質問 2　日数の上限を超えて在宅就労支援を行った場合、事業所と利用者にどのような効果が生じますか。

（1）札幌市が、返還請求又は行政処分をし得るとお考えであれば、札幌市行政手続条例第 33 条第 2 項に基づき、その根拠となる法令の条項、当該条項に規定する要件、及び 5

割を超えることが当該要件に適合する理由をお示しください。これらの対象とならないのであれば、その旨をお示しください。

（2）日数の上限は、札幌市行政手続条例にいう行政指導ですか。それとも、国の留意事項通知にいう市町村の判断の基準ですか。行政指導である場合、同条例第 30 条第 2 項（行政指導に従わなかったことを理由とする不利益な取扱いの禁止）との関係をお示しください。後者の場合、その判断は処分に当たりますか。処分に当たらない場合、その判断の結果として訓練等給付費の請求を認めないことの法令上の根拠をお示しください。

質問３　日数の上限の例外はありますか。ある場合は、その基準、判断する者、及び手続をお示しください。対象要件①のほかに例外がない場合は、「原則として」と定めた趣旨をお示しください。

令和 8 年 10 月 14 日の市議会では、在宅就労支援の効果を「総合的に確認し、個別に判断している」との説明と、「現状において 5 割は必要な条件」との説明が、同じ答弁の中でありました（第 1 の 9）。個別の判断は在宅の可否までであって日数は一律の上限となるのか、日数についても個別の判断の余地があるのかをお示しください。

国の「原則として対面」の例外は、留意事項通知の在宅利用の要件と支援効果の判断で画されています。本件通知の「原則として」の例外は、何によって画されるのでしょうか。例外の範囲が示されない場合、事業所は、個別支援計画の在宅日数をどのように定めればよいでしょうか。例外を申し出ている利用者について、申出に対する判断が示されるまでの間の計画の記載方法も、あわせてお示しください。

質問４　国は、支援効果を個別支援計画とモニタリングにより利用者ごとに評価するとしています（令和 3 年度 Q&A VOL.2 問 4）。また、札幌市も令和 7 年 6 月の通知では、事業所によるアセスメントの結果により在宅就労の対象者を判断するとしていました。これらと、利用者ごとの事情に関係なく月ごとに一律にかかる日数の上限とは、どのように整合するのでしょうか。なお、当事業所の利用者本人は、令和 8 年 9 月、自筆で札幌市長宛てに、在宅で働ける日数について自身の状況に合わせた配慮を求める書面を作成しています。障害者差別解消法第 7 条第 2 項は、行政機関等に対し、障害者から現に社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合の合理的配慮を義務づけています。この意思の表明に対し、札幌市はどのように対応されますか。

あわせて、札障第 3172 号の「利用者の就労に係る可能性や、選択肢をできる限り広げていくことが重要となります（在宅就労支援も同様）」との記載と、日数の上限とが、どのように両立するのかをお示しください。

また、令和 8 年 10 月 14 日の市議会では、5 割を超える在宅を認めない理由として、通所の場での対面の支援と利用者同士の交流の重要性が挙げられました。一方、札幌市は、上限を超える日について通所の下限を設けるものではないとしています（よくある質問 項番

22）。上限を超える日に通所を求めないのであれば、日数の上限によって、通所の場での対面や交流はどのように確保されるのでしょうか。

質問５　日数の上限を説明したうえで個別支援計画を作成すると、ご本人は上限に合わせて目標を述べることになります。札幌市が「意思決定を歪めかねない」として禁じている状態と、どのように区別されるのでしょうか。利用者の意思決定に対する影響を、どのように検討されましたか。逆に、ご本人が上限を知る前に自ら希望を述べた場合、個別支援計画は、本人の意向欄と支援日数の欄が異なる数字を記載する文書になります。国の意思決定支援ガイドライン（第２版）が求める、本人の意思を計画に反映することとの関係を、どのように整理されますか。

質問６　「5 割」の設定に当たって参照された 3 か月分の実績記録票のデータから、他の割合ではなく「5 割」を選ばれた理由をお示しください。例えば 6 割（週 3 日程度の在宅に相当します）と比べて、5 割でなければならない理由は何でしょうか。また、そのデータは、何年何月から何年何月までのものですか。積雪期など、季節によって利用者の状態や通所の困難さが変わり得ることを、どのように考慮されましたか。札幌市が豪雪地帯対策特別措置法に基づく豪雪地帯であること、及び国が「通所が困難な者」の地理的要因として離島と並べて豪雪地帯を挙げていること（第 1 の 6）を、「5 割」の設定と例外の範囲にどのように反映されましたか。大雪時に企業へ出勤抑制とテレワークを働きかけていることとの関係も含めて、お示しください。なお、3 月 2 日の審議会の説明資料に掲載されたグラフは、令和 7 年 5 月提供分の 1 か月における障がい種別ごとの利用延べ人数（身体 458 人、知的 367 人、精神 1,731 人）であり、利用者ごとの利用日数の分布ではありません。このグラフから、どのようにして利用者ごとの日数を支給量の 5 割とする結論が導かれたのかも、お示しください。

　令和 8 年 10 月 14 日の市議会では、「5 割」の根拠として、札幌市では障がい者手帳を持っていない方や軽度の方の利用が多かったことが挙げられました（第 1 の 9）。この利用状況は、どの資料から把握されたものですか。実績記録票のデータの分析と同じものか、別のものかをお示しください。また、その利用状況から、なぜ「5 割」という割合が導かれるのかをお示しください。令和 8 年 8 月 28 日付けのご回答（審議会・部会・国の会議での意見聴取、全国社会就労センター協議会の要望）、同年 9 月 9 日のメール（実績記録票のデータ）及び 10 月 14 日の市議会での説明（利用状況と原則対面）は、それぞれ別の根拠なのか、同じ検討の一部なのかも、あわせてお示しください。

質問７　札幌市は、運営指導のうち、事業所を訪問して文書及び設備を確認し、従業者へ質問等をする業務を指定事務受託法人に委託しています（委託期間 令和 7 年 6 月 1 日～令和 10 年 3 月 31 日。契約金額は税込 155,347,170 円）。また、令和 8 年 8 月 31 日付けの当事業所あてメールで「今年度から運営指導全体の実施頻度を増やし、計画的に（事案によっては抜き打ちも検討し）順次実施しております」とされています。令和 8 年 10 月 14 日の市議会では、運営指導は従前年間 100 件程度であったところ、令和 8 年度は 9 月末時点で 500 件を

超え、年間1,000件を超える見込みであること、在宅就労支援の届出は9月までに約400の事業所から3,000件を超え、不適切なものは差し戻していることが説明されました（第1の9）。個々の事業所を訪問して実態を確認する体制を整え、強化している一方で、在宅就労支援については個々の利用者の支援効果を判断せず、一律に日数の割合で制限しているのは、なぜでしょうか。運営指導による個別の確認では、在宅就労支援の適正性を確認できないとお考えでしょうか。

質問8　当事業所は、令和8年9月20日、日数の上限に代わる手段の提案を提出いたしました（申請番号 0553-1304-9421-4162010）。確保済みの運営指導の体制に、データによる事前のスクリーニングを組み合わせる方法です。この提案について、御検討いただけますでしょうか。御検討が難しい場合は、その理由をお示しください。また、「5割」を定めるに当たって、一律の日数上限以外の手段を検討されたことがあれば、その内容をお示しください。国の第64回報酬改定検討チーム資料（令和8年9月28日）でも、在宅支援の適正性を確認する仕組みとして、チェックリストの提出、指定権者による確認、運営指導での確認が示されています。

質問9　令和8年9月14日、国は「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」を第２版に改訂しました（同日付け厚生労働省障害保健福祉部長通知。第１版の通知（平成29年3月31日付け障発0331第15号）は、これにより廃止されました）。障害者権利条約及び国連障害者権利委員会の総括所見を踏まえたもので、「意思決定の主体」はあくまでも本人であることを理念・信条として明示し、「失敗や不利益をゼロにすることのみを目的として本人の選択を制限するのではなく」、また、その不利益やリスクが「周囲の環境や支援体制、社会的な条件との関係によって生じている可能性があることにも目を向けることが必要」としています。さらに、意思決定支援は「人的な影響や環境による影響」を受け、それは「本人の意思決定を制約する要因にも、支える要因にもなる」としています。

　事業所は、個別支援計画の作成に当たり、日数の上限を本人に説明しなければなりません。その結果、本人は上限を前提として希望を述べることになります。日数の上限が本人の意思決定に与えるこの影響について、札幌市はどのように検討されましたか。意思決定支援の推進は令和６年度報酬改定により指定基準に規定されていますが、この指定基準上の義務と、日数の上限との関係を、どのようにお考えでしょうか。また、同月14日の市議会では、「一定の効果」として、主治医との連携により通所支援に切り替わった事例が挙げられました。通所への切替えを効果とみる場合、本人の意向はどのように評価されたのでしょうか。

質問10　国は、在宅（オンライン）の支援について「原則として対面での支援を行うことが求められる」としつつ、指定権者に対し、「事業所から…届出があった際に…留意事項通知で定める要件の全てを満たしているか…を確認し、オンラインでも適切な支援が提供可能かを判断されたい」としています（令和６年度報酬改定 Q&A VOL.8 問2）。国は届出ごとの確認と判断を求めているものと理解しますが、日数の割合による一律の制限は、この求めとどのように整合するのでしょうか。また、同問2が例示する「重度障害者で通所が困難であ

ること」に相当する方は、対象要件①として既に上限の対象外です。それ以外の方について、要件を満たしてもなお日数を割合で制限する根拠を、お示しください。

質問 11　江別市は、令和 8 年 8 月 19 日に在宅利用の取扱いを公表し、各利用者の在宅就労支援の日数を支給量（決定日数）の 5 割以下とする基準を設けています。同市健康福祉部障がい福祉課は、令和 8 年 8 月 27 日付けの当事業所あてメールで、「基本的に札幌市の取扱いに準じて設定しております。設定にあたっては、札幌市の取扱いが公表された後、内容について聞き取り等行いながら進めた形となっております。」と述べています。

札幌市は、江別市から聞き取りを受けたことがありますか。あった場合、「5 割」という数値の根拠について、どのように説明されたのでしょうか。

また、同市は、5 割を適用した理由を「国のガイドラインにより、原則として対面での支援を行うことが求められる旨、改めて示されたことから、就労継続支援においては、通所が基本的な形であるという理解で検討を進め、札幌市と同様、5 割のルールを適用しております」としています。貴市の通知記 1 も、「国においては原則として対面での支援を行うものとされている。そのため、札幌市においては…5 割を超えてはならず」とし、新旧対照表では「国のガイドラインにて示されている原則対面での支援に準じた取扱いとします」とされています。令和 8 年 10 月 14 日の市議会でも、国が原則として対面支援の考え方を示したことなどを踏まえて「最大限認める場合の割合を 5 割」としたと説明されました。「原則として対面」であることから、なぜ「日数の 5 割」という数値が導かれるのか、その間の考え方をお示しください。あわせて、新旧対照表にある「国のＱＡ等にて示されている内容に準じた支援効果の判断を行う」ことと、日数の上限との関係をお示しください。

質問 12　市長は、令和 8 年 2 月 20 日の市議会本会議で、「支援に真摯に取り組む事業者とともに独自のガイドラインを整備」すると答弁されました。本件通知は、同年 3 月 26 日に発出されています。本件通知の内容、特に利用者ごとの日数の上限について、事業者の関与はどのように確保されたのでしょうか。就労支援推進部会への意見依頼のほかに、事業者が意見を述べる機会があった場合は、その内容をお示しください。また、独自のガイドラインの整備に当たり、事業者はどのような手続で関与できるのでしょうか。第 3 で申し出た当事業所の参加について、お考えをお示しください。

質問 13　札幌市は、自ら運営する事業所検索サイト「元気さーち」の掲載内容について、国のガイドライン 3 (2)ウに基づく確認を行っていますか。行っている場合は、その方法と、令和 8 年 4 月以降に確認した件数及び指導した件数をお示しください。行っていない場合は、今後行う予定の有無をお示しください。また、「5 割」を定めるに当たり、利用者の選択肢を制限する一律の上限に代えて、事業者の誘因（広告の表示）を規制する方法を検討されたことがあれば、その内容をお示しください。当法人は、公開データのみを用いて 698 件の一次スクリーニングを行い、取得方法と結果を記録しています。広告表示の基準、相談支援事業所の公正中立の確認、定期的な機械的抽出、市民からの情報提供窓口を組み合わせた案も用意していますので、御検討いただける場合はお示しします。

質問 14　令和 8 年 9 月 28 日の国の第 64 回報酬改定検討チーム資料は、在宅支援の対象者を類型ごとに確認し、定員に対する在宅支援利用者の割合に上限を置く方向を示しており、利用者ごとの利用日数を一律の割合で区切る設計は、この資料からは読み取れません（第 1 の 2）。本件通知は、令和 9 年度報酬改定等を受けて見直しを行う場合があるとしています。

（1）国のこの検討の方向と、利用者ごとの日数の上限との関係を、どのようにお考えですか。令和 8 年 10 月 14 日の市議会では、国の検討会において「札幌市のように定員に対する在宅支援利用者の割合に一定の条件を設けること」が議論の俎上に上がっていると説明されました。利用者ごとの日数の割合は国の論点に含まれていない、という理解でよいか、あわせてお示しください。

（2）令和 9 年度報酬改定の内容が確定した場合、日数の上限を見直すお考えはありますか。あるとすれば、その時期の見通しをお示しください。

（3）国の資料は、「通所が困難な者」の地理的要因として、離島と並べて豪雪地帯を挙げています。札幌市は豪雪地帯対策特別措置法に基づく豪雪地帯です。国の見直しを待つ間、冬期の通所の困難さについて、利用者ごとに判断する運用を採るお考えはありますか。

質問 15　本件通知は、利用契約者数に対する在宅就労支援の利用者数を 5 割以下とし（記 1）、対象要件②の利用者については、6 か月を超える在宅について医師の意見書等により適切性が確認できることを求めています。したがって、在宅就労支援を続けている利用者は、医師の意見により在宅の適切性が確認され、札幌市が届出を受理した方です（当事業所では、開始時から主治医の意見を踏まえています）。

例えば、利用契約者が 10 人の事業所では在宅は 5 人までですが、1 人の契約が終了して 9 人になると、上限は 4 人になります。このとき事業所は、医師の意見と市の受理を経た 5 人の中から、在宅を終える 1 人を選ばなければなりません。当事業所は福祉の専門職であって、医療の専門職ではありません。複数の医師の意見に順位を付けることはできず、本人の意向と医師の意見に基づいて本人の同意を得た個別支援計画を、本人と関係のない理由で変更することは、意思決定支援ガイドライン（第 2 版）の考え方とも両立しないと考えます。

（1）この場合、誰が、どのような基準で、在宅を終える利用者を決めるのでしょうか。札幌市が個別に判断するのであれば、その手続をお示しください。

（2）判定に用いる利用契約者数は、どの時点の人数でしょうか。契約終了により上限を超える状態になった場合、いつから超過となり、通所へ切り替えるまでの猶予はありますか。契約者が増えた場合、上限が上がるのはいつからでしょうか。

（3）本人が個別支援計画の変更に同意しない場合、事業所はどのように対応すべきでしょうか。上限を超えた状態で在宅を続けた場合に生じる効果は、質問 2 とあわせてお示しください。

（4）在宅就労支援の利用者の全員について、通所により状態悪化につながるとの医師の意見がある場合は、どのように取り扱うのでしょうか。

なお、これらの点は、令和 8 年 10 月 6 日に貴課へ質問票（申請番号 8198-9529-7254-0659480）でお尋ねしています。令和 8 年 10 月 29 日現在、回答はありません。

質問 16　令和 8 年 10 月 14 日の市議会で、他都市の例として、千葉市（週 2 回を限度）と東大阪市（5 割を上限）が挙げられました。千葉市の取扱いは、令和 8 年 8 月 10 日付けの通知で同年 10 月 1 日から適用されたものであり、本件通知（令和 8 年 3 月 26 日）より後のものです。東大阪市の取扱いは、報道によれば、事業所の定員に対する割合です。

（1）本件通知の「5 割」を定めた令和 8 年 3 月の時点で参照した他都市の例があれば、お示しください。

（2）千葉市が「週 2 回」とした根拠及び東大阪市が「5 割」とした根拠について、札幌市は確認されましたか。確認されている場合は、その内容をお示しください。

質問 17　障害者の権利に関する条約（以下「条約」といいます。）は、「障害に基づく差別には、あらゆる形態の差別（合理的配慮の否定を含む。）を含む」とし（第 2 条）、締約国に、障害に基づくあらゆる差別の禁止と、合理的配慮が提供されることを確保するための措置を求めています（第 5 条第 2 項・第 3 項）。一般原則として「個人の自律（自ら選択する自由を含む。）」を掲げ（第 3 条(a)）、政策の作成及び実施に当たって、障害者を代表する団体を通じ「障害者と緊密に協議し、及び障害者を積極的に関与させる」ことを求めています（第 4 条第 3 項）。第 27 条は、締約国が「障害者が他の者との平等を基礎として労働についての権利を有することを認める」とし、その内容に「自由に選択し、又は承諾する労働によって生計を立てる機会」と「職場において合理的配慮が障害者に提供されることを確保すること」を含めています（第 1 項、同項(i)）。就労継続支援は、障害者総合支援法第 5 条が「就労の機会を提供する」ものと定めるサービスです。

障害者差別解消法は、条約の締結に向けた国内法として制定されました。同法は、「障害者」を、身体障害、知的障害、精神障害（発達障害を含む。）その他の心身の機能の障害がある者であって、障害及び社会的障壁により継続的に日常生活又は社会生活に相当な制限を受ける状態にあるものと定め（第 2 条第 1 号）、障害の程度や障害者手帳の有無を要件としていません。国の基本方針（障害を理由とする差別の解消の推進に関する基本方針。令和 5 年 3 月 14 日閣議決定）も「法が対象とする障害者は、いわゆる障害者手帳の所持者に限られない」としています。「社会的障壁」には「制度」が含まれます（第 2 条第 2 号）。同法第 7 条第 1 項は、行政機関等が、その事務又は事業を行うに当たり、障害を理由として障害者でない者と不当な差別的取扱いをすることにより、障害者の権利利益を侵害することを禁じています。同条第 2 項は、障害者から社会的障壁の除去を必要としている旨の意思の表明があった場合、その実施に伴う負担が過重でないときは、「当該障害者の性別、年齢及び障

害の状態に応じて」必要かつ合理的な配慮をすることを義務づけています。条約及び同法との整合は、令和 8 年 8 月 28 日の質問④でもお尋ねしましたが、回答をいただいていません。

（1）本件通知の日数の上限を定めるに当たり、条約及び障害者差別解消法との関係をどのように整理されましたか。合理的配慮の対象は対象要件①（重度の障がい等により通所が困難な方）に限られる、という整理でしょうか。

（2）利用者の障害の状態にかかわらず一律に適用される日数の上限は、「障害の状態に応じて」行う合理的配慮と、どのように両立するのでしょうか。利用者が主治医の意見を添えて 5 割を超える在宅の必要を申し出た場合、札幌市は、その申出を同法第 7 条第 2 項の意思の表明として扱い、個別に判断されますか。

（3）令和 8 年 10 月 14 日の市議会では、障がい者手帳を持っていない方や軽度の方の利用が多かったことが「5 割」の根拠の一つとして挙げられました（第 1 の 9）。手帳の有無や障害の程度は、配慮の内容を個別に判断する際の事情にはなりえても、配慮の対象から外す理由にはならないと当事業所は理解しています。同法の対象が手帳の有無や障害の程度によらないことと、この根拠との関係をお示しください。

（4）同じ事業所の在宅での業務について、国は、従業者のテレワークの日数・時間数を「各事業者において個別に判断すること」としています（令和 6 年 3 月 29 日付けこ支障第 90 号・障障発 0329 第 4 号）。札幌市からは、職員のテレワークの日数に上限を置く取扱いは示されていません。国の基本方針は、正当な理由なく、障害を理由として「提供に当たって場所・時間帯などを制限する」こと、「障害者でない者に対しては付さない条件を付けること」を、不当な差別的取扱いの例として挙げています。管理者を含む職員の在宅は個別の判断、障害のある利用者の在宅は一律の上限、という違いについて、扱いを分ける正当な理由があれば、お示しください。基本方針は、正当な理由があると判断した場合には「障害者にその理由を説明するものとし、理解を得るよう努めることが望ましい」としています。利用者本人に説明できる形でお願いします。この点は、別紙 2 及び令和 8 年 9 月 13 日の申請（3842-4029-3386-8741885）でもお尋ねしています。

（5）本件通知の「5 割」を定める過程で、障害のある当事者又はその団体との協議は行われましたか。行われた場合は、その場（令和 8 年 3 月 2 日の障がい者施策推進審議会、就労支援推進部会など）、参加した当事者の範囲、及び示された意見をお示しください。行われていない場合は、その理由と、今後行う予定の有無をお示しください。なお、令和 8 年 3 月 2 日の審議会では、在宅就労支援に関する事項は報告事項として扱われ、説明資料の記載は事業所単位の割合の設定にとどまり、利用者ごとの日数について委員の意見は示されていません。この審議会での説明を、条約第 4 条第 3 項の協議と位置づけておられるのかも、あわせてお示しください。

第５　回答のお願い

恐れ入りますが、令和８年11月16日（月）までに、書面又は電子メールにて、質問ごとに番号を付してご回答くださいますようお願いいたします。期限までにご回答をいただけない場合は、その事実も公開の記録に掲載し、札幌市オンブズマンへの苦情申立てを含め、今後の対応を検討いたします。

本状は、札幌市を非難することを目的とするものではありません。当事業所が利用者ご本人に正確に説明し、適切に事業所を運営するために、根拠を確認するものです。根拠が示され、それが国の考え方と整合するのであれば、当事業所はそれを受け止め、ご本人に正確にお伝えします。

以　上

別紙　技術的なお尋ね

1　国が令和９年度報酬改定で在宅支援の見直しを検討していること、及び本件通知自身が見直しを行う場合があるとしていることを踏まえ、国の検討結果を待たずに令和８年10月１日から適用することとした理由と、その検討の経過をお示しください。

2　国は、障害福祉サービス事業所の従業者のテレワークについて、「テレワークを行うことができる日数・時間数については、…各事業者において個別に判断すること」としています（令和６年３月29日付けこ支障第90号・障障発0329第４号）。在宅での業務の適正をどう担保するかという同じ問題について、従業者は個別の判断とし、利用者は一律の数値とする理由をお示しください（当事業所は、令和８年９月13日に従業者テレワーク運用規程を提出し、ご指摘をお願いしています）。

3　令和８年８月28日付けのご回答で全国社会就労センター協議会の要望を挙げられたのは日数の上限の根拠の一つとしてでしょうか。それとも、国において関係者から意見が聴取されている例としてでしょうか。

4　利用者ごとの日数の上限について、障がい者施策推進審議会又は市議会で説明された記録がありましたら、その日付と資料をお示しください。

5　札幌市自立支援協議会就労支援推進部会に対する意見依頼と、同部会からの回答の記録について、公開の予定をお示しください。

6　事業所単位の割合（利用契約者数比・各日の定員比）を守るため、事業所が特定の利用者の在宅就労を終えることがあります。日数の上限だけであれば５割までは在宅が可能な利用者について、事業所単位の割合を理由に在宅がすべて打ち切られる例を、札幌市は把握していますか。どの利用者の在宅を終えるかについて、札幌市は考え方を示していますか。（質問15も参照）

7　在宅就労の届出の書類の作成が事業所の負担となり、在宅就労を必要とする利用者が在宅を続けにくくなる影響について、どのように検討されましたか。

8　日数の上限により利用者の工賃が減ることと、令和９年４月以降、平均工賃等の基準を満たさない事業所の指定を更新しないとされていること（札障第1160号）とは、どのように整合するのでしょうか。日数の上限が工賃に及ぼす影響を、どのように検討されましたか。