

「議決を欠いた財産の取得」に係る調査結果及び再発防止策について

1 概要

令和4年4月26日に「議決を欠いた財産の取得について」を公表し、その中で「今回の経緯を横浜市コンプライアンス委員会などで検証し、関係局と対策を検討」することとしていました。

このたび、同委員会で調査結果及び再発防止策をまとめましたので、公表します。

令和4年4月26日記者発表資料「議決を経ていない財産の取得について」の概要

- 令和2年4月10日から令和4年2月17日までの間に緊急契約で取得した、11件の新型コロナウイルス感染症対策に必要なマスク等の医療用資器材や抗原検査キットについて、地方自治法及び条例で定める市議会の議決を欠いていました。
- 横浜市として、今後こうした事態を招くことがないように、横浜市コンプライアンス委員会において、経緯と原因を調査し、再発防止策に取り組むこととしました。  
※ なお、11件の財産の取得は、令和4年第2回市会定例会で追認の議案を提出し、6月7日に議決をいただきました。

2 調査方法

調査及び再発防止策の取りまとめは、大久保副市長及び12名の区局長・理事級職員からなる横浜市コンプライアンス委員会が行いました。

各局への具体的な調査（資料の内容確認及びヒアリング）は、外部有識者として弁護士である吉開多一（よしかい たいち）横浜市コンプライアンス顧問に依頼しました。

3 吉開弁護士による調査結果

(1) 小括

新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、緊急契約の手続によったこと、当時の価格、取得した数量について、不適切であったと認めることはできない。

もともと、医療用資器材あるいは抗原検査キットを予定価格1億円以上で買入れをするのは、地方自治法及び条例で定める「財産の取得」にあたり、必要な手続きを欠くもので、違法であったと認められる。

(2) 議決を欠いた原因

ア 法令の理解及び行政職員としての意識の不足

いかなる場合に議会の議決が必要かという基本的事項について、行政職員としての意識に欠けるところがあった。単に法令の理解不足という捉え方をするのではなく、法令に基づいて行政を執行すべき市職員・幹部としての意識の問題と捉えるべき。

イ 緊急事態下で経験に乏しい業務を行わざるを得なかったこと

新型コロナウイルスの感染拡大を受け、担当職員が不慣れな業務（1億円以上の財産の取得）を突如として行わなければならなかったものであり、そのことが理解不足等と相俟って、議決の欠如を招いた一因であることは否定し難い。

ウ 緊急事態を想定したマニュアル及び手続の不備

- ・ 手続に関するマニュアルとして、緊急契約に関する財政局長通知が存在したが、1億円以上の財産を取得する際に市会の議決が必要である旨の記載が欠落していた。

- ・ 緊急事態下で各局がそれぞれ至急の対応に追われる中でチェック機能が働くことなく、議決の欠如という事態が生じた。

#### 4 再発防止策等

横浜市として、地方自治法及び条例で定める必要な手続きを欠いたという事実を重く受け止め、令和4年7月15日に開催した横浜市コンプライアンス委員会において、委員以外の各局長、統括本部長も集め、再発防止策等について意見交換を行いました。顧問の調査結果及び委員会での議論を踏まえ、横浜市として、次のとおり再発防止策等を取りまとめました。

##### (1) 幹部を含めた全職員に対する研修・指導の徹底

###### ア 横浜市コンプライアンス委員会での発信

7月15日の横浜市コンプライアンス委員会において「議会と市長との合意があって、初めて行政行為というものは成立する」という意思決定行為の基本についてあらためて発信し、市職員・幹部としての自覚・意識を持つことを強く促しました。

###### イ 市会事務基礎研修の実施

議決事項に対する責任職の法令理解及び意識を底上げするため、標記研修を、令和4年度は14回実施し、計524名が参加しました。

###### ウ 市会担当部長会等での訓示

副市長から再発防止に向けた訓示を行い、また、総務局から地方自治法96条1項に定める議決事件の再確認及び局内マネジメントを改めて依頼しました。

##### (2) マニュアル類の整備

###### ア 財政局長通知の改定

令和4年5月31日財契二第363号「緊急を要する契約の手続について」を新たに発出し、緊急契約にかかる市議会の議決に付すべき事項等について明示しました。

###### イ 緊急契約に関するマニュアル等の整備

緊急契約のフローやチェックシートの整備等、手続きの流れを容易に把握できるマニュアル等の策定に取り組んでいます。

###### ウ 市会定例会ごとに発出する議案件名報告依頼文の改定

各局が、市会定例会ごとに議決事件の有無について自己点検できるよう、報告依頼文の内容見直しに取り組んでいます。

###### エ 「市会関係事務の手引」の改定

今回の事案の概要や対応について、今後も職員が参照できるように、手引に盛り込みます。

##### (3) 緊急事態下におけるコンプライアンス体制及び手続の整備

令和6年に向けて新たに構築している会計・経理事務で利用する一連のシステムの中で、一定の条件下で自動的にアラートを行い、議決の要否について、より早い段階で機械的にチェックできる仕組みなどを検討しています。

##### (4) 二元代表制における緊急時の対応方法

今後、市会会期内に議決案件が緊急的に発生し、議案を追加提出する場合、速やかな運営委員会の開催により会議日程を追加いただき、議案の審議・議決をいただくことで、適法な契約と迅速な意思決定を両立させるよう対応します。

<b>お問合せ先</b>
総務局コンプライアンス推進課長 湊 卓史      Tel 045-671-4301

【参考】 1億円以上の緊急契約による財産の取得時期と当時の主な経緯

年	日付	経緯	横浜市	横浜市会
令和2年	1月15日	感染者を国内初確認		
	1月30日	政府が対策本部立ち上げ		第1回定例会 (1月30日～ 3月24日)
	1月31日	WHOが非常事態宣言を発出		
	2月3日		ダイヤモンド・プリンセス号で感染確認	
	2月27日	政府対策本部から全国の小・中・高・ 特支校に臨時休業要請		
	3月13日	新型インフルエンザ等対策特別措置法改正		
	3月15日	国民生活安定緊急措置法施行令によ り、マスクの高額転売禁止		
	4月7日	緊急事態宣言を7都県に発出		
	4月10日		1件目の緊急契約	
	4月11日	【第一波】720人の新規感染を確認	【第一波】36人の新規感染を確認	
	5月8日、5月11日		2、3件目の緊急契約	
	5月12日～5月15日			第1回臨時会
	5月25日	緊急事態宣言解除		
	5月26日～6月22日		4、5、6件目の緊急契約	
	6月23日～7月7日			第2回定例会
	7月17日	県が「神奈川警戒アラート」を発動		
	8月15日		【第二波】57人の新規感染を確認	
	9月4日	厚労省「次のインフルエンザ流行に備 えた体制整備について」事務連絡		第3回定例会 (9月3日～ 10月14日)
10月6日		7件目の緊急契約		
令和4年	1月12日	【第六波】1万人を超える新規感染を確認		
	1月18日	【第六波】4万人を超える新規感染を確認		
	1月19日	「まん延防止等重点措置」の適用区域 に、1都12県が追加		
	1月25日		8、9件目の緊急契約	
	2月10日		10件目の緊急契約	第1回定例会
	2月17日		11件目の緊急契約	(1月31日～3月23日)

# 「議決を欠いた財産の取得」に係る 調査結果及び再発防止策

令和4年8月

横浜市コンプライアンス委員会

## 目 次

- 1 概要 . . . . . P 1
- 2 体制 . . . . . P 1
- 3 発覚から再発防止策とりまとめまでの経緯 . . P 2
- 4 吉開顧問の調査結果 . . . . . P 2
- 5 再発防止策等 . . . . . P10
- 6 今後の対応 . . . . . P12

## 1 概要

地方自治法 96 条 1 項 8 号及び横浜市議会の議決に付すべき財産の取得または処分に関する条例 1 条、2 条の規定により、予定価格が 1 億円以上の財産の取得については、市議会の議決が必要とされているところ、議決を経ずに契約し取得している事例が 11 件判明した。

該当事例 11 件の財産の取得は、議会の議決を必要とするため、令和 4 年第 2 回市会定例会で追認の議案を提出し、令和 4 年 6 月 7 日に追認の議決を経た。

一方、市として、今後こうした事態を招くことがないように、横浜市コンプライアンス委員会において、経緯と原因を調査し、再発防止策の策定に取り組んだ。

## 2 体制

調査及び再発防止策の取りまとめは、横浜市コンプライアンス委員会として行った。

各局への具体的な調査（資料の内容確認及びヒアリング）は、外部有識者として、弁護士である吉開 多一（よしかい たいち）横浜市コンプライアンス顧問に依頼した。

また、吉開顧問のほか、熊田総合法律事務所の熊田 彰英（くまだ あきひで）弁護士にも、外部有識者として資料の内容確認を依頼した。

### (1) 外部有識者

- ・吉開 多一氏【弁護士】 ※委員会に参加  
平成 9 年～平成 26 年 検察庁 検事  
平成 26 年～ 国士舘大学教授  
令和 3 年 10 月～ 横浜市コンプライアンス顧問
- ・熊田 彰英氏【弁護士】  
平成 10 年～平成 26 年 検察庁 検事  
平成 26 年～ 桐蔭法科大学院教授  
平成 31 年～ 熊田総合法律事務所

### (2) 横浜市コンプライアンス委員会

委員長	副市長	大久保 智子
委員	総務局コンプライアンス推進室長	小澤 明夫
委員	技監	小池 政則
委員	危機管理監	高坂 哲也
委員	政策局長	鈴木 和宏
委員	総務局長	松浦 淳
委員	財政局長	近野 真一
委員	緑区長	岡田 展生
委員	泉区長	深川 敦子
委員	市民局長	石内 亮
委員	環境創造局長	遠藤 賢也
委員	交通局長	三村 庄一
委員	教育長	鯉淵 信也

### 3 発覚から再発防止策とりまとめまでの経緯

- 令和4年4月13日 健康福祉局から総務局に照会があり、事案が発覚  
 4月26日 横浜市記者発表「議決を経ていない財産の取得について」  
 5月2日 吉開 多一横浜市コンプライアンス顧問に調査を依頼  
 5月11日 第2回市会定例会に11件の「財産の取得の追認」議案を提出  
 6月7日 第2回市会定例会本会議で追認の議決  
 7月15日 横浜市コンプライアンス委員会  
 ・吉開顧問による調査結果報告  
 ・再発防止策について意見交換  
 ~8月15日 「調査結果及び再発防止策」の取りまとめ案について、コンプライアンス委員に意見聴取  
 8月26日 横浜市コンプライアンス委員会として、「調査結果及び再発防止策」を取りまとめ、公表

### 4 吉開顧問の調査結果（詳細は、[資料2](#)参照）

#### (1) 事案の概要

横浜市各局は、令和2年4月10日~令和4年2月17日までの間、11回にわたり、新型コロナウイルス感染症対策のため、マスク・抗原検査キット等を、緊急を要する契約の手続で購入したが、いずれも1回あたりの予定価格が1億円以上の財産の取得にあたるため、横浜市会の議決に付さなければならなかったところ、議決を欠いたまま取得した。

番号	契約日	契約担当局	購入物品	契約金額（税込）
1	R2.4.10	こども青少年局、 教育委員会事務局	マスク	155,325,000円
2	R2.5.8	健康福祉局	フェイスシールド、ガウン	411,400,000円
3	R2.5.11	健康福祉局	個人防護具セット、ガウン	290,400,000円
4	R2.5.26	健康福祉局、 こども青少年局	マスク、ガウン	186,175,000円
5	R2.6.3	健康福祉局、消防局	マスク	107,120,500円
6	R2.6.22	健康福祉局	マスク、ガウン	187,492,800円
7	R2.10.6	健康福祉局	マスク、ガウン、手袋	111,782,000円
8	R4.1.25	こども青少年局	抗原検査キット	109,340,000円
9	R4.1.25	医療局	抗原検査キット	148,390,000円
10	R4.2.10	医療局	抗原検査キット	114,400,000円
11	R4.2.17	医療局	抗原検査キット	510,840,000円

#### (2) 調査の目的・方法

##### ア 目的

本件11回の財産取得の経緯を明らかにするとともに、その評価、議決を欠いた原因及び再発防止について意見を述べること

##### イ 方法

- ・財産の取得に至る経緯等については、客観的な状況に基づいて事実を認定するため、提出資料の内容を精査し、当時の状況について関係局担当者等からヒアリングを実施
- ・調査結果のとりまとめに当たり、吉開弁護士のみならず熊田弁護士も並行して資料等を精査し、結果の妥当性について意見交換し、結論の適正性を確保

(3) 当時の状況

年	日付	経緯	横浜市	横浜市区
令和2年	1月15日	感染者を国内初確認		
	1月30日	政府が対策本部立ち上げ		第1回定例会 (1月30日～ 3月24日)
	1月31日	WHOが非常事態宣言を発出		
	2月3日		ダイヤモンド・プリンセス号で感染確認	
	2月27日	政府対策本部から全国の小・中・高・ 特支校に臨時休業要請		
	3月13日	新型インフルエンザ等対策特別措置法改正		
	3月15日	国民生活安定緊急措置法施行令によ り、マスクの高額転売禁止		
	4月7日	緊急事態宣言を7都県に発出		
	4月10日		番号1について緊急契約	
	4月11日	【第一波】720人の新規感染を確認	【第一波】36人の新規感染を確認	
	5月8日、5月11日		番号2、3について緊急契約	
	5月12日～5月15日			第1回臨時会
	5月25日	緊急事態宣言解除		
	5月26日～6月22日		番号4、5、6について緊急契約	
	6月23日～7月7日			第2回定例会
	7月17日	県が「神奈川警戒アラート」を発動		
	8月15日		【第二波】57人の新規感染を確認	
9月4日	厚労省「次のインフルエンザ流行に 備えた体制整備について」事務連絡		第3回定例会 (9月3日～ 10月14日)	
10月6日		番号7について緊急契約		
令和4年	1月12日	【第六波】1万人を超える新規感染を確認		
	1月18日	【第六波】4万人を超える新規感染を確認		
	1月19日	「まん延防止等重点措置」の適用区 域に、1都12県が追加		
	1月25日		番号8、9について緊急契約	
	2月10日		番号10について緊急契約	第1回定例会 (1月31日～3月23日)
	2月17日		番号11について緊急契約	

ア 新型コロナウイルス感染症によるマスク不足の発生

令和2年1月15日 国内で初めて新型コロナウイルス感染を確認

1月30日 政府が新型コロナウイルス感染症対策本部を立ち上げ

1月31日未明（日本時間） 世界保健機構（WHO）が非常事態宣言を発出

2月10日 国内でマスクの品薄状態が顕著になり、「注文の多さに供給が追いつかず」と報道（NHKニュース）

2月21日 厚生労働省から「マスクと消毒用アルコールについて、需要が逼迫していることから、市町村在庫のうち放出可能なものを優先的に放出するよう」依頼

イ 令和2年第1回定例会での審議

3月2日 予算第一特別委員会（健康福祉局関係）「国内のマスク不足は本当に深刻な状況になっている」

3月3日 横浜市立小学校等を一斉臨時休業

保育所や放課後児童クラブについては、感染を防止しつつ事業を継続

3月10日 予算第一特別委員会（こども青少年局関係）「感染防止対策を放課後児童クラブ任せにせず、局としてマスクや消毒液などを提供すべき」

ウ 備蓄分のマスク等の提供

3月5日 市長定例会見で、保育所等に市役所が備蓄していたマスクや消毒液を提供することを調整中であると発表

3月12日 横浜市の備蓄マスクのうち、高齢者・障害者福祉施設等に約38万枚、保育所等の児童福祉施設等に約12万枚を配布することを公表

エ マスク不足の深刻化

3月13日 新型インフルエンザ等対策特別措置法が改正され、新型コロナウイルス感染症が同法の対象となる。

3月15日 国民生活安定緊急措置法施行令により、マスクの高額転売が禁止

オ 横浜市新型コロナウイルス対策本部での調達方針

3月26日 総務局、国際局、こども青少年局、医療局、教育委員会事務局、健康福祉局を中心にした「マスクチーム」を立ち上げ

4月2日 国際局が上海市の協力により、緊急契約でマスク130万枚（健康福祉局、総務局分）を調達に成功したことを記者発表

カ 「緊急事態宣言」の発出

4月7日 新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく「緊急事態宣言」を神奈川県を含む7都府県に発出

厚生労働省から、横浜市を含む保健所設置市に対し、衛生・防護用品の備蓄と当該施設等への迅速な供給に協力するよう事務連絡が発出

キ 「物資チーム」によるマスク等の調達

4月7日 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議

これまでの「マスクチーム」を解消し、必要な物資の支援、防護服の確保なども含め取り組む「物資チーム」として再編成することを決定

ク 令和2年5月補正予算

5月12日 令和2年第1回臨時会で補正予算案を審議

議員から「医療用マスクや個人用防護具などの感染症の対策物資は非常に重要」、「世界的に感染症対策物資の入手困難な状況が続く中、スピード感を持って調達していくことが大切」などの質疑

ケ 「緊急事態宣言」の解除

5月25日 「緊急事態宣言」解除

横浜市新型コロナウイルス対策本部会議

医療用資器材の調達状況について、「マスク：調達できている」、「防護服：重点的に調達を進めている」、「手袋：重点的に調達を進めている」と報告

コ 「第二波」への対応

7月17日 「神奈川警戒アラート」が発動

7月16日 医師と保健師等による疫学調査チーム（Y-AEIT）の設置について、記者発表

8月15日 「第二波」が到来し、横浜市では当時最も多い57人の新規陽性患者数を確認

8月24日 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議 令和2年度9月補正予算案について説明。ガウンやフェイスシールド等を追加で調達し、配布する方針を明示

9月11日 令和2年第3回定例会 健康福祉・医療委員会

委員から「医療機関で使い捨てのガウンとN95マスクを使い回している」と聞いていますので、本来の使い方ができるような数の配布をお願いしたい」との指摘あり。

サ 冬季に向けた対応

9月4日 厚生労働省が季節性インフルエンザの流行期に備えた体制整備について、本年10月中を目途に取り組むように要請があったが、医療用資器材の流通は引き続き世界的に不足

12月8日 「医療用の使い捨て手袋は現在でも不足」「4月以降、合成ゴム、ニトリルの手袋が手に入りにくくなり、7月以降はおよそ1か月に1度しか納入されないなど、より深刻」等の報道

シ オミクロン株の驚異的な増加

令和4年1月12日 オミクロン株による国内新規陽性患者数が1万人を突破

1月14日 厚生労働省が「自治体の判断により、社会機能を維持するために必要な事業に従事する社会機能維持者に限り、濃厚接触者であっても、無症状、かつ、抗原検査キットにより陽性者との接触等から6日目及び7日目に陰

性が確認されれば、待機を解除することができる」旨の事務連絡を发出

## 新規陽性患者数と病床使用率の推移（令和4年5月16日時点）



1月16日 横浜市新型コロナウイルス対策本部本部運営チーム会議

エッセンシャルワーカーについて、国の基準に基づき、抗原検査の実施により待機期間を10日から6日又は7日に短縮する、抗原検査キットの調達を至急進めるといった方針を決定

1月18日 同患者数が4万人を突破

1月19日 神奈川県を含む1都12県が新型インフルエンザ対策特別措置法による「まん延防止等重点措置」の適用区域に追加

1月20日 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議

保育士等が濃厚接触者となり、業務に従事できなくなった際の自宅待機期間の短縮（10日から7日）を図ることができるように、抗原検査キットを市で購入し、活用することで保育所等の運営再開支援を行うことを決定

1月24日 全国的に抗原検査キットが活用されNHKニュースで「（抗原検査キットは）先週半ば以降、業者に追加の注文をしても確保できない状態、今後の入荷の見通しは立っていない」「キットが底をつく状況、今後の供給のめどは立っておらず、このままのペースだと2日で足りなくなる見込み」と報道される。

1月28日 厚生労働省事務連絡が一部改正され、社会機能維持者に限っては2日間にわたる抗原検査を組み合わせることで、5日目に解除となる。

2月12日 横浜市の最大確保病床数に対する使用率が82%に到達

#### (4) 財産取得の経緯

##### ア 番号1から番号6について

番号1のマスクの取得は、「物資チーム」の取組として、すでに国際局が調達に成功していたマスク130万枚（健康福祉局、総務局分）に加え、マスク327万枚を調達したものを「友好都市の上海でマスク327万枚調達」として、報道により公表されていた（教育委員会事務局に195万枚、こども青少年局に132万枚を割り当て）。

令和2年4月から5月にかけての間、マスク等の医療用資器材の需要が大幅に高まる一方で供給が不足し、国内、国外を問わず「争奪戦」の様相を呈していた。

番号2及び番号3のフェイスシールド、ガウン等の取得は、令和2年市会第1回臨時会での補正予算案の審議において、市長から「防護服が一番足りない」、「防護服については5月中旬に50万枚が入荷する予定」などと答弁されていたものに相当すると認められ、医療機関等に対して緊急配布するため、取得する予定も明示されていた。

番号4及び番号6で健康福祉局が取得したマスクは令和2年市会第1回臨時会での市長の答弁で「5月下旬に627万枚が入ってくる予定」と言及されているマスクに相当するものだと確認された。なお、番号4、番号5及び番号6により、健康福祉局が取得したマスクは合計877万6,000枚になるが、補正予算案で明示されていた「マスク884万枚」に相当するものだと確認された。

番号5の消防局によるマスクは、それ以前から定期的に指定業者からマスクの納品を受けていたものの、マスク不足の影響で指定業者がマスクを納品できなくなったため、不足分として4万枚を購入したとのことであった。

##### イ 番号7について

番号7のマスク200万枚、ガウン61万枚、ニトリルグローブ500万枚の取得は、「第二波」及び冬季のインフルエンザ流行に備えるためのものであった。

##### ウ 番号8から11について

番号8、番号9、番号10及び番号11の抗原検査キットの取得は、オミクロン株による驚異的な感染拡大により社会機能の維持が危ぶまれたため、社会機能維持者が濃厚接触者となっても早期に職場復帰を可能にするためのものであった。

この当時、検査キット需要が急増し、すでに品薄状態になっており、以前のマスクのときと同様の「争奪戦」の様相を呈していた

#### (5) 財産取得の評価

##### ア 緊急契約によったこと

【番号1～6、番号8～11、番号7のニトリルグローブ】

医療用資器材あるいは抗原検査キットが「争奪戦」の様相を呈しており、緊急契約の方法によったことに問題があったとは認められない。

【番号7のマスク、プラスチックガウン】

通常の契約手続によった場合、5か月程度かかったものと認められ、新型コロナウイルス

ウイルス感染症の拡大予測について明確な知見があったとは言い難い状況において、厚生労働省からも「10月中」という早期の対応を求められていたことからすると、不適切であったとはいえない。

#### イ 価格

令和2年4月22日付厚労省・経産省「一般消費者向けマスクの市場動向」、市会議事録、当時の販売元から販売単価の推移を確認したところ、いずれも不相当に高額であったとは認められず、取得の価格について問題はなかったと認められる。

#### ウ 数量

市会及び報道機関等に対して、数量についての情報を開示し、当時において「調達できれば、できるだけ多くの量を調達する」とする考え方の下、あるいは、各局が所管する全施設の職員数等に必要な数量を乗じて、必要な数量を確保したことに問題があったとは言い難い。

抗原検査キットについては、取得に際して「争奪戦」の中、調達数量を明示することができなかったが、オミクロン株が驚異的に拡大していた当時の状況を鑑みるとやむを得なかった。

事後的な検証として在庫状況を確認した結果、取得したマスク等はほぼ配布済みあるいは活用済みであり、事後的に見ても数量が過大であったとまでは言い難い。

#### 小括

新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、緊急契約の手續によったこと、当時の価格、取得した数量について、不適切であったと認めることはできない。

もともと、医療用資器材あるいは抗原検査キットを予定価格1億円以上で買入れをするのは、地方自治法及び条例で定める「財産の取得」にあたり、必要な手続きを欠くもので、違法であったと認められる。

#### (6) 議決を欠いた原因

##### ア 法令の理解及び行政職員としての意識の不足

- ・ いかなる場合に議会の議決が必要かという基本的事項について、行政職員としての意識に欠けるところがあった。
- ・ 単に法令の理解不足という捉え方をするのではなく、法令に基づいて行政を執行すべき市職員・幹部としての意識の問題と捉えるべき。

##### イ 緊急事態下で経験に乏しい業務を行わざるを得なかったこと

平時であれば、具体的な手續や留意点について所管部署（財政局）から説明を受け、順次誤りがないか確認しながら手續を進めるところ、担当職員が不慣れな業務（1億円以上の財産の取得）を突如として行わなければならなかったものであり、そのことが理解不足等と相俟って、議決の欠如を招いた一因であることは否定し難い。

#### ウ 緊急事態を想定したマニュアル及び手続の不備

- ・ 手続に関するマニュアルとして、緊急契約に関する財政局長通知が存在したが、1億円以上の財産を取得する際に市会の議決が必要である旨の記載が欠落していた。
- ・ 緊急事態下で各局がそれぞれ至急の対応に追われる中でチェック機能が働くことなく、議決の欠如という事態が生じた。
- ・ 財政局の本来の業務ではないにせよ、総務局とのより緊密な連携をいかにして構築すべきであったかを再考する必要がある。

#### (7) 再発防止策についての意見

##### ア 幹部を含めた全職員に対する研修・指導の徹底

- ・ 議会の議決を欠くに至った原因を職員全体で共有する。
- ・ 法令の理解・知識の習得だけでなく、行政と議会との関係をはじめとする地方自治の基本的な事項について理解を深める研修を実施する。  
→常に手続の遵守が意識され、法令・条例の確認が励行されるよう指導を徹底

##### イ マニュアル類の整備

緊急契約をする際のマニュアルを作成するなど、職員が自ずと議会の議決の必要性について認識できるように手立てを講じること

##### ウ 緊急事態下におけるコンプライアンス体制及び手続の整備

- ・ 再発防止には、緊急事態下においてもコンプライアンスが確保される体制が求められる。平時に確保されているチェック機能が緊急事態下でも維持されるように体制及び手続を見直す必要がある。
- ・ 緊急契約は、チェック機能が働きにくい性質を有しているため、実現可能性も踏まえながら検討する必要がある。(財務会計等のシステムを見直しする際、自動的にアラートを発する等)

##### エ 二元代表制における緊急時の対応方法

- ・ 今後も災害や新たな感染症の発生等、緊急事態が生じる可能性は多分に認められ、至急、緊急契約を行わなければならない場合も想定されるので、対応策を考慮しておく必要がある。
- ・ 地方自治法の趣旨及び議会の役割に重きを置きつつ、市会の意見等を踏まえながら、議会会期中であっても機動性、即応性、透明性を確保できる方策を検討すべき。
- ・ 議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるときは、専決処分を適切に行うことで対応することも考えられる。

#### (8) その他参考事項

- ア 本件 11 回の財産取得にあたっては、副市長の決裁を受ける必要があったにもかかわらず、局長までの決裁までのものが 2 件あり、緊急時においても決裁規程等を確認の上、遵守できるようにすることが求められる。

イ 緊急契約の手続きについても事後的に財政局に報告をし、市ホームページに公表しなければならないとされているにもかかわらず、報告や公表が大幅に遅れているものがあった。報告の期限や公表は、緊急契約による財産の取得過程を透明化し、不正がなかったことを明らかにする意義があることを踏まえ、報告や公表までの期間について、各局の認識を一定のものとし、適切に努めることが求められる。

## 5 再発防止策等

### 【総論】

吉開顧問による経緯と原因の調査は4のとおりであるが、地方自治法及び条例で定める「財産の取得」に必要な手続きを欠いたという事実は、横浜市として、重く受け止めなければならない。

議決は、地方公共団体の団体意思を完成させる大変重要なものであり、市政運営の根幹をなすものである。吉開顧問から議決を欠いた原因として、「幹部職員としての意識の問題」「緊急事態を想定したマニュアルの不備」などが挙げられたが、そのことを真摯に受け止め、令和4年7月15日に開催した「横浜市コンプライアンス委員会」においては、委員以外の各局長、統括本部長も集め、再発防止策等について、意見交換を行った。

吉開顧問の調査結果及びコンプライアンス委員会での議論を踏まえ、横浜市コンプライアンス委員会として、次のとおり、再発防止策等を取りまとめた。

### (1) 幹部を含めた全職員に対する研修・指導の徹底

#### ア 市コンプライアンス委員会等での発信

7月15日の市コンプライアンス委員会において、「議会と市長との合意があって、初めて行政行為というものは成立する」という意思決定行為の基本についてあらためて発信し、市職員・幹部としての自覚・意識を持つことを強く促した。このような基本認識の共有は、来年度以降もコンプライアンス委員会等において発信し、風化させないようにしていく必要がある。

#### イ 市会事務基礎研修の実施

議決事項に対する責任職の法令理解及び意識を底上げするため、市会事務基礎研修を、今年度は14回実施し、計524名が参加した。

##### 【研修の主な内容】

- (ア) 議会の法的根拠や制度
- (イ) 議決の意義や二元代表制の意義
- (ウ) 議会の会議の体系や特徴、議会審議の流れ
- (エ) 専決処分の意義、仕組み、留意点

#### ウ 市会担当部長会等での訓示

本件を踏まえ、6月13日の市会担当部長会及び市会担当課長会において、副市長から再発防止に向けた訓示を行い、また、総務局から地方自治法96条1項に定める議決

事件の再確認及び局内マネジメントを改めて依頼した。

※ 来年度以降も、幹部を含めた全職員に対する研修・指導については、様々な機会を捉え、実施していく予定

## (2) マニュアル類の整備

### ア 財政局長通知の改定

令和3年11月18日財契二第1770号「緊急を要する契約の手続について」は、1億円以上の財産を取得する際には議会の議決が必要である旨の記載が欠落していたが、同通知については、令和4年5月31日財契二第363号「緊急を要する契約の手続について」が新たに発出され、緊急契約にかかる市議会の議決に付すべき事項等について明示した。

具体的には、「3 事務手続」の文中、「エ 予定価格6億円以上の工事又は製造の請負の契約若しくは予定価格1億円以上の物品の取得は、議会の議決の対象となりますので、ご留意ください。議決に関することについては、総務局総務課調査係に確認してください。」と新たに追記した。

### イ 緊急契約に関するマニュアル等の整備

緊急契約のフローやチェックシートの整備等、手続きの流れを容易に把握できる仕組みの構築、緊急契約後の財政局への報告及び横浜市ホームページへの公表について、時期を定めることなどを盛り込んだマニュアル等の策定に取り組んでいる。

### ウ 市会定例会ごとに発出する議案件名報告依頼文の改定

各局に議案件名報告を依頼する際、地方自治法96条の条文を参考資料として添付するなど、各局が、市会定例会ごとに局内における議決事件の有無について自己点検できるように、報告依頼文の内容見直しに取り組んでいる。

### エ 市会関係事務の手引の改定

今回の事案の概要や対応について、今後も職員が参照できるように、「市会関係事務の手引」に盛り込み、人事異動による注意事項の引継ぎ漏れを防ぐ。

## (3) 緊急事態下におけるコンプライアンス体制及び手続の整備

今回、緊急事態下におけるコンプライアンス体制を確保するため、市コンプライアンス委員会や市会担当部長会といった機会を捉え、本件について意見交換や訓示を行ったところである。また、実務担当者レベルにおいても、複数局で連携して過去の経緯を検証し、また、発注部門と管理・法務部門の間で情報共有を図るなど、全庁的に連携して再発防止策を協議した。

一連の取組により、認識の共有は促進されたが、新たな自然災害や感染症等が常に発生する可能性があることを念頭に、引き続き連携して、情報共有やマニュアル類の改定などに取り組み、緊急時におけるコンプライアンス意識を醸成していく必要がある。

また、チェック機能が働きにくいという緊急契約の性質を踏まえ、現在、令和6年に

向けて新たに構築している会計・経理事務で利用する一連のシステムの中で、議決の要否について、より早い段階で機械的にチェックできる仕組みなどを検討している。

システムにより一定の条件下で自動的なアラートを早い段階で行うことで、より適正な手続きを促すことを目指している。

#### (4) 二元代表制における緊急時の対応方法

市会会期内において議決が必要な案件が緊急的に発生した場合、対応に一定の時間(※)を必要とするものの、仮契約の手法などを用いて議案を追加提出する必要がある。

議案を追加提出する場合、速やかな運営委員会の開催により会議日程を追加いただき、議案の審議・議決をいただくことで、適法な契約と迅速な意思決定を両立させるよう対応する。

※ 通常、市会に提出する議案書の作成にあたっては、当該案件に関する事実関係の確認・法令解釈等様々な視点による内部審査が必要である。また、議会の議決を得るには、市会運営委員会による会議日程の決定、本会議による質疑、委員会による詳細審査を経る必要がある。

## 6 今後の対応

市として、今後こうした事態を二度と招くことがないように、上述のとおり、再発防止策等の策定に取り組んだところである。

今後、横浜市コンプライアンス委員会として、それらの取組が適切に運用され、法令の遵守及び倫理の保持による公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保が図られていくことを引き続き注視し、「本件調査及び再発防止策」の取組は、その目的を達成したものとして終了する。

### 【添付資料】

資料1 令和4年4月26日健康福祉局等記者発表資料「議決を経ていない財産の取得について」

資料2 吉開コンプライアンス顧問による「議決を欠いた財産の取得に関する調査結果報告書」(令和4年7月31日報告)

## 横浜市記者発表資料

令和4年4月26日  
 健康福祉局総務課  
 こども青少年局総務課  
 医療局総務課  
 消防局総務課  
 教育委員会事務局総務課

## 議決を経していない財産の取得について

地方自治法第96条第1項第8号及び本市条例の規定により、予定価格が1億円以上の財産の取得については、市議会の議決が必要とされています。

このたび、予定価格が1億円以上の財産の取得について、議決を経ずに契約し、取得している事例が判明しました。

判明した事例は、いずれも新型コロナウイルス感染症対策に必要な物品の「緊急を要する契約」案件です。

## 1 該当事例

11件（5局）

	予定価格 (税込み・円)	購入物品	契約日	所管局
1	179,850,000	マスク	R2.4.10	こども青少年局 教育委員会事務局
2	411,400,000	フェイスシールド、ガウン	R2.5.8	健康福祉局
3	297,000,000	マスク、ガウン、フェイスシールド等	R2.5.11	健康福祉局
4	186,175,000	マスク、ガウン	R2.5.26	健康福祉局 こども青少年局
5	107,120,500	マスク	R2.6.3	健康福祉局 消防局
6	187,492,800	マスク、ガウン	R2.6.22	健康福祉局
7	111,782,000	マスク、ガウン、手袋	R2.10.6	健康福祉局
8	109,340,000	抗原検査キット	R4.1.25	こども青少年局
9	148,390,000	抗原検査キット	R4.1.25	医療局
10	114,400,000	抗原検査キット	R4.2.10	医療局
11	510,840,000	抗原検査キット	R4.2.17	医療局

## 2 発生した経緯及び原因

新型コロナウイルス感染症が拡大する中、感染症対策に当たりながら、同時に必要となる物品の調達を緊急的に行う必要があり、事業の対応に追われていました。

また、消耗品に関して財産として議決が必要になるという認識が不足していました。

## 3 今後の対応

該当事例11件の財産の取得は、議会の議決を必要としますので、令和4年第2回市会定例会で追認の議案を提出します。

また、今回の経緯を横浜市コンプライアンス委員会などで検証し、関係局と対策を検討していきます。

**【参考1 横浜市議会の議決に付すべき財産の取得または処分に関する条例（抜粋）】**

第2条 地方自治法(昭和22年法律第67号)第96条第1項第8号の規定により市議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格100,000,000円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い(土地については、その面積が一件10,000平方メートル以上のものに係るものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする。

**【参考2 緊急を要する契約】**

緊急を要する契約とは、大規模な震災や風水害等のほか、即時的に対応を行わないと市民生活及び市職員の安全確保、又は行政サービスに重大な支障を生じる場合に、地方自治法施行令第167条の2第1項第5号「緊急の必要により競争入札に付することができないとき。」に基づき行う随意契約

お問合せ先		
健康福祉局総務課長	半田 恒太郎	Tel 045-671-2362
こども青少年局総務課長	久保田 淳	Tel 045-671-4263
医療局総務課長	門林 宏英	Tel 045-671-4810
消防局総務課長	長谷部 宏光	Tel 045-334-6511
教育委員会事務局総務課長	片山 久也	Tel 045-671-3223

## 議決を欠いた財産の取得に関する調査結果報告書

令和4年7月31日

横浜市コンプライアンス顧問・弁護士 吉 開 多 一

## 1 事案の概要

横浜市各局は、下表の番号1から11まで記載のとおり、令和2年4月10日から令和4年2月17日までの間、11回にわたり、新型コロナウイルス感染症対策のため、マスク、フェイスシールド、個人防護具セット、ガウン、手袋及び抗原検査キット<sup>1</sup>を、緊急を要する契約の手続で購入したが、いずれも1回あたりの予定価格が1億円以上の財産の取得にあたるから、横浜市会の議決に付さなければならなかったのに、議決を欠いたまま取得した。

以下では、これらの財産の取得をまとめて「本件11回の財産の取得」といい、それぞれの財産の取得は「番号1」あるいは「番号1の財産の取得」などという。

番号	契約日	契約担当局	契約の相手方	購入物品
	数量	単価(税込)	予定価格(税込)	契約金額(税込)
1	令和2年 4月10日	こども青少年局 教育委員会事務局	元暉綜合商業服務株式会社	① ディスポーザブル三層白マスク(大人用) ② 同上(スモール) ③ 同上(子供用)
	① 2,450,000枚 ② 560,000枚 ③ 260,000枚	すべて47.5円	179,850,000円	155,325,000円
2	令和2年 5月8日	健康福祉局	株式会社竹虎	① フェイスシールド ② アイソレーションガウン <sup>2</sup>
	① 40,000枚 ② 500,000枚	① 660円 ② 770円	411,400,000円	411,400,000円

<sup>1</sup> 抗原検査には、抗原の量を測定する抗原定量検査と、抗原の有無のみを判定する抗原定性検査があるが、キットにより検査が可能なのは抗原定性検査であるから、以下では「抗原検査キット」あるいは「検査キット」という。

<sup>2</sup> アイソレーションガウンとは、医療の現場で使用されているガウンであるが、具体的な規格は定められていない。

3	令和2年 5月11日	健康福祉局	日本船舶薬品株式会社横浜支店	① 個人防護具セット <sup>3</sup> ② サージカルガウン <sup>4</sup>
	① 60,000 セット ② 60,000 枚	① 3,960 円 ② 880 円	297,000,000 円	290,400,000 円
4	令和2年 5月26日	健康福祉局 こども青少年局	株式会社竹虎	① サージカルマスク(大人用) ② 同上(一般用) ③ プラスチックガウン
	① 92,000 枚 ② 2,648,000 枚 ③ 284,700 枚	① 49.5 円 ② 47.3 円 ③ 198 円	186,175,000 円	186,175,000 円
5	令和2年 6月3日	健康福祉局 消防局	株式会社ムロオシステムズ	① 三層不織布マスク(大人用 普通サイズ) ② 同上
	① 2,510,000 枚 ② 40,000 枚	① 41.95 円 ② 45.65 円	107,120,500 円	107,120,500 円
6	令和2年 6月22日	健康福祉局	株式会社竹虎	① サージカルマスク(一般用) ② プラスチックガウン
	① 3,526,000 枚 ② 124,200 枚	① 46.2 円 ② 198 円	187,492,800 円	187,492,800 円
7	令和2年 10月6日	健康福祉局	株式会社竹虎	① サージカルマスク ② プラスチックガウン ③ ニトリルグローブ
	① 2,000,000 枚 ② 610,000 枚 ③ 5,000,000 枚	① 8.8 円 ② 46.2 円 ③ 13.2 円	111,782,000 円	111,782,000 円
8	令和4年 1月25日	こども青少年局	株式会社スズケン 横浜支店	アボット社製 抗原検査キット
	14,000 セット (14 万回分)	1セット 7,810 円	109,340,000 円	109,340,000 円
9	令和4年 1月25日	医療局	株式会社スズケン 横浜支店	アボット社製 抗原検査キット
	19,000 セット (19 万回分)	1セット 7,810 円	148,390,000 円	148,390,000 円

<sup>3</sup> セット内容は、カバーオール1着、キャップ1枚、シューズカバー1足、手袋（インナー・アウター）各1双、N95 マスク1個、サージカルガウン1着、フェイスシールド1個、ゴーグル1個。

<sup>4</sup> サージカルガウンとは、手術室等で使用される滅菌済のガウンを指し、アメリカ医療機器振興協会（AAMI）が定めた規格に基づき、4つの防護レベルに区別して使い分けられている。

10	令和4年 2月10日	医療局	東邦薬品株式会社	マルコム社製 抗原検査キット
	4,000セット (10万回分)	1セット 28,600円	114,400,000円	114,400,000円
11	令和4年 2月17日	医療局	東邦薬品株式会社	マルコム社製 抗原検査キット
	18,000セット (45万回分)	1セット 28,380円	510,840,000円	510,840,000円

## 2 発覚の経緯

健康福祉局介護事業指導課及び障害施策推進課が抗原検査キットの今後の感染状況による追加調達の可能性を検討していた際、同局内での打合せにおいて、横浜市よりも先に抗原検査キットを高齢者・障害者施設に配布していた神奈川県ホームページを閲覧していた同局総務課職員から、「神奈川県は抗原検査キットを調達した際、議会に諮っていたようだ」との発言があったことから、消耗品である抗原検査キットを、緊急を要する契約の手続（以下、「緊急契約」という）で調達する場合にも議会の議決が必要なのではないかが認識され、令和4年4月13日、議会との連絡調整を所管する総務局総務課に照会された。

総務局総務課は、緊急契約であっても議決が必要となる旨回答したが、その際に健康福祉局総務課から、番号9から番号11のとおり、直近で医療局が1億円以上の抗原検査キットを緊急契約で購入した事実がある旨の情報提供がされた。その後、同様の緊急契約を確認したところ、番号1から番号8のとおり、こども青少年局、健康福祉局等にも同様の案件があることが判明し、本件11回の財産の取得について議会の議決を欠いていたことが発覚した。

## 3 調査の方法

### (1) 目的等

本件11回の財産の取得が発覚したことを受けて、令和4年5月2日、横浜市から本職に対し、原因及び再発防止策に関する調査の依頼があった。

本職は、当時の状況を踏まえて、本件11回の財産取得の経緯を明らかにするとともに、その評価、議決を欠いた原因及び再発防止策について意見を述べることを目的として、調査を開始した。

調査にあたっては、関係する法令等を確認することに加え、本件11回の財産の取得に至る経緯等については、できる限り客観的な状況に基づいて事実を認定するため、下記資料の提出を受け、その内容を精査した。

また、資料の記載のみでは明らかでない当時の状況等について、関係局担当者等からヒ

アリングを実施するとともに、必要に応じて追加資料の提出を受けた。

なお、調査結果のとりまとめにあたっては、本職のみならず、外部有識者である熊田彰英弁護士にも並行して資料等の精査を依頼し、結果の妥当性について意見交換しており、複数の外部有識者の関与を通じて、結論の適正性を確保するようにした。

## (2) 資料

横浜市から提出を受けた資料は、以下のとおりである。これらの資料には、時系列順に資料番号を付し、必要に応じて本文中に引用する。

- 1 厚生労働省医政局経済課ほか事務連絡「新型コロナウイルスに関連した感染症の発生に伴うマスク・消毒用アルコール等の高齢者施設等への供給について」（令和2年2月21日）
- 2 厚生労働省子ども家庭局保育課ほか事務連絡「新型コロナウイルス感染症防止のための学校の臨時休業に関連しての保育所等の対応について」（令和2年2月27日）
- 3 横浜市会 令和2年度予算第一特別委員会会議録（令和2年3月2日、健康福祉局関係）
- 4 横浜市会 令和2年度予算第二特別委員会会議録（同月3日、消防局関係）
- 5 横浜市会 令和2年度予算第一特別委員会会議録（同月4日、医療局・医療局病院経営本部関係）
- 6 横浜市会 令和2年度予算第二特別委員会会議録（同月5日、交通局関係）
- 7 市長定例記者会見質疑要旨（同日）
- 8 横浜市会 令和2年度予算第一特別委員会会議録（同月10日、こども青少年局関係）
- 9 横浜市情報提供資料「サージカルマスクの福祉施設等への配付について」（同月12日）
- 10 横浜市会 令和2年健康福祉・医療委員会会議録（同月13日）
- 11 横浜市会 令和2年こども青少年・教育委員会会議録（同月16日）
- 12 横浜市会 令和2年政策・総務・財政委員会会議録（同日）
- 13 横浜市会 令和2年国際・経済・港湾委員会会議録（同月17日）
- 14 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同月26日）
- 15 横浜市記者発表資料「新型コロナウイルス感染症対策として、上海市の協力により調達したマスク130万枚が、本日到着しました」（同年4月2日）
- 16 厚生労働省医政局経済課など事務連絡「新型コロナウイルス感染症に関連した感染症拡大防止のための衛生・防護用品の備蓄と社会福祉施設等に対する供給について」（同月7日）
- 17 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同日）
- 18 番号1の財産の取得に係るこども青少年局総務部総務課作成の起案用紙等（契約日同月10日）
- 19 副市長説明資料「新型コロナウイルス対策本部「物資チーム」の取組について」（同月13日）
- 20 令和2年4月20日付経総第52号「新型コロナウイルス感染症対策に係る物資の調達

等について（通知）」

- 21 厚生労働省・経済産業省「一般消費者向けマスクの市場動向」（同月 22 日）
- 22 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同月 28 日）
- 23 横浜市記者発表資料「令和 2 年第 1 回市会臨時会 議案等提出一覧」（5 月 1 日）
- 24 番号 2 の財産の取得に係る健康福祉局健康安全部健康安全課作成の起案用紙等（契約日同年 5 月 8 日）
- 25 番号 3 の財産の取得に係る健康福祉局健康安全部健康安全課作成の起案用紙等（契約日同月 11 日）
- 26 横浜市会 令和 2 年第 1 回臨時会会議録（同月 12 日）
- 27 横浜市会 令和 2 年温暖化対策・環境創造・資源循環委員会会議録（同月 13 日）
- 28 横浜市会 令和 2 年健康福祉・医療委員会会議録（同日）
- 29 横浜市会 令和 2 年市民・文化観光・消防委員会会議録（同日）
- 30 横浜市会 令和 2 年こども青少年・教育委員会会議録（同月 14 日）
- 31 令和 2 年 5 月 18 日付総総第 194 号「自由民主党横浜市議員団からの新型コロナウイルス感染症に対する要請書への回答について（依頼）」
- 32 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同月 25 日）
- 33 番号 4 の財産の取得に係る健康福祉局総務部監査課作成の起案用紙等（契約日同月 26 日）
- 34 【物資チーム】緊急契約の継続に係る検討議事録（同月 27 日）
- 35 番号 5 の財産の取得に係る健康福祉局高齢健康福祉部介護保険課作成の起案用紙等（契約日同年 6 月 3 日）
- 36 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同月 12 日）
- 37 番号 6 の財産の取得に係る健康福祉局総務部監査課作成の起案用紙等（契約日同月 22 日）
- 38 横浜市記者発表資料「～新型コロナウイルス感染症対策～接待を伴う飲食店の感染防止策を強化します」（同年 7 月 16 日）
- 39 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同年 8 月 24 日）
- 40 横浜市記者発表資料「令和 2 年第 3 回市会定例会 議案等提出一覧」（同年 8 月 27 日）
- 41 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部事務連絡「次のインフルエンザ流行に備えた体制整備について」（9 月 4 日）
- 42 横浜市会 令和 2 年健康福祉・医療委員会会議録（同年 9 月 11 日）
- 43 番号 7 の財産の取得に係る健康福祉局健康安全部健康安全課作成の起案用紙等（契約日同年 10 月 6 日）
- 44 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部事務連絡「新型コロナウイルス感染症対策に従事する医療関係者である濃厚接触者に対する外出自粛要請への対応について」（令和 3 年 8 月 13 日）
- 45 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部事務連絡「新型コロナウイルス感

- 染症の感染急拡大が確認された場合の対応について」（令和4年1月14日一部改正）
- 46 横浜市新型コロナウイルス本部本部運営チーム会議議事要旨（同月16日）
  - 47 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同月20日）
  - 48 番号8の財産の取得に係るこども青少年局子育て支援部保育・教育運営課作成の起案用紙等（契約日同月25日）
  - 49 番号9の財産の取得に係る医療局疾病対策部がん・疾病対策課作成の起案用紙等（契約日同日）
  - 50 厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部事務連絡「新型コロナウイルス感染症の感染急拡大が確認された場合の対応について」（令和4年1月28日一部改正）
  - 51 番号10の財産の取得に係る医療局疾病対策部がん・疾病対策課作成の起案用紙等（契約日同年2月10日）
  - 52 番号11の財産の取得に係る医療局疾病対策部がん・疾病対策課作成の起案用紙等（契約日同月17日）
  - 53 横浜市新型コロナウイルス対策本部会議説明資料等（同年3月17日）

### (3) ヒアリング等

以上の資料の検討に加え、関係局担当者等からヒアリングを実施した。

ヒアリングの実施にあたっては、限られた時間で効率的に行なうため、各局に対して本件11回の財産の取得の経緯等に関する書面照会を事前に行い、書面で回答を得た。

その後、書面での回答も踏まえて、令和4年5月13日に医療局、こども青少年局から、同月27日に健康福祉局、こども青少年局、教育委員会事務局、消防局及び財政局から、同年6月3日に総務局及び健康福祉局から、それぞれ対面でヒアリングを実施した。

その後、調査結果の取りまとめにおいて必要があると認めた場合、総務局コンプライアンス推進課を通じて各局に追加説明を求めた場合がある。

## 4 法令等

### (1) 議決を要する根拠及び趣旨

地方自治法96条1項8号は、同項6号に定める財産の交換等及び同項7号に定める不動産信託を除き、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得」について、「普通地方公共団体の議会は、…議決しなければならない」とする。

なお、同条にいう「財産」とは、「公有財産、物品及び債権並びに基金」をいい（同法237条1項）、このうち「物品」とは、普通地方公共団体の所有に属する動産で、現金、公有財産に属するもの及び基金に属するもの以外をいうから（同法239条1項）、本件11回の財産の取得で横浜市が購入したマスク等は、すべて「物品」に該当する。

そして、地方自治法施行令121条の2第2号及び別表第4上欄は、政令指定都市の場合、「不動産若しくは動産の買入れ…」については、その予定価格の金額が4,000万円を下回らないものとし、横浜市議会の議決に付すべき財産の取得または処分に関する条例は、こ

れを受けて、予定価格1億円以上の不動産若しくは動産の買入れを、横浜市会の議決に付すべき財産の取得として定めている（同条例1条、2条）。

したがって、本件で横浜市が購入したマスク等を、予定価格1億円以上で買入れをするのは、議会の議決に付すべき財産の取得にあたる。

地方自治法96条に基づく議決は、「議会の権限中最も基本的であり、本質的なもの」であって、「議決を要する事件について議決を欠いた執行行為は、原則として無効である」とされている<sup>5</sup>。もっとも、同条の趣旨は、「地方自治体が財産運営上損失を被ること、特定の者が利益を受けること、住民の負担を増加させること、ひいては地方自治を阻害する結果になること等を防止しようとするもの」とされ、議会が事後的に追認の議決をすれば、議決を欠いたことの瑕疵は治癒される（名古屋高判平成10年12月18日判例タイムズ1027号159頁等）。

本件11回の財産の取得は、令和4年横浜市会第2回定例会において、同年6月7日に追認の議決がなされ、現在では瑕疵は治癒されている<sup>6</sup>。

## (2) 議決を要しない場合

地方自治法179条1項は、「普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」は、「当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる」として、専決処分の権限を認めている。

ここで「特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないこと」とは、「絶対に議会の議決又は決定を得ることが不可能な場合ではないが、当該事件が特に緊急を要し、議会を招集してその議決を経ている間に、その時期を失するような場合」で、すべての議員が開会までに参集しうる時間的余裕を置いたのでは「時期を失することが明らかであると認められるとき」とされるが、普通地方公共団体の長の自由裁量ではなく、羈束裁量に該当し、長の認定には客観性がなければならない<sup>7</sup>。

また、同条3項により、長が専決処分をした場合には、「次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない」とされている。ここで「次の会議」とは、専決処分後における最初の会議をいい、臨時会を含む<sup>8</sup>。

本件11回の財産の取得に近接した横浜市会の会期は、以下のとおりであるが、本件では専決処分の手続がとられておらず、市会にも報告されていない。

- |   |
|---|
| ① 番号1から番号3の財産の取得(令和2年4月10日から同年5月11日)に近接した会期は、令和2年第1回臨時会(同年5月12日から同月15日) |
| ② 番号4から番号6の財産の取得(令和2年5月26日から同年6月22日)に近接した会期は、令和                         |

<sup>5</sup> 松本英昭『新版逐条地方自治法〈第8次改訂版〉』（学陽書房・2019年）360頁参照

<sup>6</sup> <https://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/kiroku/kekka/gianR04-2.html>（最終閲覧2022・6・21）

<sup>7</sup> 松本・前掲611-612頁参照

<sup>8</sup> 松本・前掲613頁参照

2年第2回定例会(同年6月23日から同年7月7日)

- ③ 番号7の財産の取得(令和2年10月6日)は、令和2年第3回定例会の会期中(同年9月3日から同年10月14日)
- ④ 番号8から番号11の財産の取得(令和4年1月25日から同年2月17日)は、一部について令和4年第1回定例会の会期中(同年1月31日から同年3月23日)

なお、地方自治法180条1項は、普通地方公共団体の議会の権限に属する軽易な事項で、その議決により特に指定したものは、普通地方公共団体の長において、これを専決処分に行うことができるとするが、昭和28年3月2日市会で議決(令和2年2月21日一部改正)された「市長専決処分事項指定の件」によれば、同条同項に基づいて市長が専決処分に行うことができるのは、訴訟物あるいは目的物の価額が一定額以下の訴えの提起、和解、民事調停、議会の議決を経た請負契約の変更等であって、物品の購入は含まれていないので、本件では適用されない<sup>9</sup>。

### (3) 緊急契約

地方自治法234条1項は、「売買…その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結する」とし、同条2項は「前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる」とする。これを受けた地方自治法施行令167条の2第5号は「緊急の必要により競争入札に付することができないとき」には、随意契約によることができるとしている。

これらの定めに基づいて、令和3年11月18日付財契二第1770号「緊急を要する契約の締結について(通知)」(以下「財政局長通知」という。)<sup>10</sup>は、物品の調達について緊急契約によることができる場合として

- (1) 大規模な震災や風水害の発生等により即時的な対応が求められる場合、又は大規模な震災や風水害が発生するおそれがあり市民又は本市にとって償うことのできない損害を生ずること等が確実に予測される場合で、発注時に契約書の作成などの通常の契約手続を行う暇がないとき
- (2) (1)以外の場合においても、即時的に対応を行わないと市民生活及び市職員の安全確保、又は行政サービス(市民に直接的に影響のない内部的な事務等を含む)に重大な支障を生じるときで、発注時に契約書の作成などの通常の契約手続を行う暇がないとき

と定めている。

緊急契約の締結に関する事務は、当該局の長に委任され(横浜市契約事務委任規則4条4項2号)、各区局で契約の概要や概算額を定める事務手続を行い、時間的余裕がない場

<sup>9</sup> ここにいう「軽易な事項」について、東京高判平成13年8月27日判タ1088号140頁は、「法180条1項が、特に軽易な事項に限って長の専決処分にゆだねることができる旨を規定していることからすると、およそ訴訟上の和解のすべてを無制限に知事の専決処分とすることは法の許容するところではない」とし、「都が応訴した訴訟事件に係る和解のすべてを知事の専決処分とした本件議決は、法180条1項に違反する無効なもの」としている。

<sup>10</sup> 令和3年11月17日までは、平成24年3月30日財契一第3613号

合は、口頭による発注を行い、相手方の承諾をもって契約が成立し、契約金額は履行後に確定し、履行後に完了検査等の後、支払事務を行う。

この場合、各区局の発注課において、起案文書を作成し、契約の相手方、契約金額、購入品目、契約日、納品期限、支出科目・支出額、支払方法等を記載した上、見積書、照査票、契約登録票、業務指示書、物品購入等仕様書等の資料を添付し、回議に付して決裁者の承認を受ける。

なお、横浜市事務決裁規程別表第1の「5 予算の編成及び執行に係る事項」(5)によれば、1件1億円以上の物品の調達等の決定に関することは、副市長専決事項とされ、同規程17条によれば、決裁を受ける事案が、市長の決裁事項又は副市長以下の専決事項の2以上に該当する場合においては、そのうちの上位の職にある者の決裁又は専決を受けるものとするとしているから、局長と副市長の専決事項が競合している本件11回の財産の取得は、副市長の決裁を受ける必要があった。

各区局は、緊急契約を行った場合、契約の概要、履行（納品）場所、契約日、履行日又は履行期間、契約金額、契約の相手方、当該随意契約を行わざるを得なかった理由及び契約の相手方の選定理由を、物品の調達であれば財政局契約部契約第二課（以下、「契約第二課」という）に報告するとともに、横浜市ホームページにおいて、公表することとされている（前掲財政局長通知）。

緊急契約による新型コロナウイルス感染症対策関連の物品調達は、令和元年度は4局による8件、合計7,657万3,354円であったのに対し、感染拡大により令和2年度は12局による144件、合計29億8,772万3,982円に急増し、令和3年度は5局による46件、合計11億2,052万1,590円、令和4年度（同年5月12日まで）は2局による4件、合計1億8,304万円となっている<sup>11</sup>。

#### (4) 通常の契約手続

緊急契約によらず、通常の契約手続でマスク等の物品を調達する場合には、以下の手続が必要になる<sup>12</sup>。

- ① 各局の発注課は、必要に応じて、物品の購入等に関する契約を所管する契約第二課に事前相談をする。
- ② 各局の発注課は、物品購入等仕様書を作成しなければならない。
- ③ 各局の発注課は、執行予定概算額が2,000万円以上であれば、各局の仕様決定・機種選定委員会に諮り、執行予定概算額が1億円以上であれば、さらに横浜市仕様決定・機種選定審査委員会に諮らなければならない（横浜市仕様決定・機種選定審査委員会要綱）。
- ④ 横浜市仕様決定・機種選定審査委員会は、副市長等により構成されるが、物品の調達等のための契約に係る仕様の決定又は機種の選定が、公正かつ適正であるか否かについて審査し、審査結果を通知する。
- ⑤ 同審査委員会により疑義が認められなければ、各局の発注課において執行伺を作成し、局内で

<sup>11</sup> 総務局コンプライアンス推進課の調査による。

<sup>12</sup> 財務局契約部『財務事務の手引き・契約編』「第2部契約事務マニュアル・第2章物品契約」による。

の決裁を得る。

- ⑥ 各局の発注課は、契約第二課に契約依頼書を提出する。
- ⑦ 契約第二課は、執行予定概算額が 1,000 万円以上の場合、財政局一般競争入札参加資格審査等委員会において、一般競争入札の参加条件を設定する。
- ⑧ 1件1億円以上の物品の調達であれば、財政局長を委員長とする第二委員会で審議がなされ、入札参加資格が設定される。
- ⑨ 契約第二課により調達公告、入札・開札が行われ、その結果により契約の相手方が決定され、契約が締結される。
- ⑩ ただし、予定価格1億円を超える動産の購入については、議会の議決に付さなければならないので、契約第二課は契約の相手方が決定しても、本契約を締結せず、仮契約として締結し、各局の発注課に連絡する。
- ⑪ 通知を受けた各局の発注課は、仮契約とされることから議会の議決が必要な動産の購入にあたりと判断できるので、物品の購入に関する議案を提出して近接する議会に諮る。
- ⑫ 議会の議決があった日が本契約日となって、本契約を締結する。

各局からのヒアリング等によれば、本件 11 回の財産の取得を、この通常の契約手続によった場合、発注課が財政局契約第二課に依頼をしてから本契約に至るまで、5 か月程度は要するとのことである。

## 5 調査の結果

### (1) 当時の状況

#### ア 新型コロナウイルス感染症によるマスク不足の発生

国内で初めて新型コロナウイルス感染が確認されたのは、令和2年1月15日20時45分とされているが<sup>13</sup>、1月30日には政府が新型コロナウイルス感染症対策本部を立ち上げ<sup>14</sup>、1月31日未明（日本時間）には世界保健機構（WHO）が非常事態宣言を発出<sup>15</sup>、急速に国民の間に危機感が広まっていったのと同時に、2月にはすでに国内でマスクの品薄状態が顕著になり、「マスク品薄状態が続くのはなぜか」、「注文の多さに供給が追いつかず」などと報道される状況になった<sup>16</sup>。

#### イ 令和2年第1回定例会での審議

横浜市では、2月3日に横浜港に寄港したダイヤモンド・プリンセス号の乗客に新型コロナウイルス感染が確認され、消防局が医療機関への搬送を担っていた。

2月21日には、厚生労働省からの事務連絡で、とりわけマスクと消毒用アルコールについて、国内需要が逼迫していることから、管内市町村が在庫として備蓄しているもののうち放出可能なものを優先的に放出することを検討するように依頼がなされた<sup>17</sup>。

2月27日には政府の新型コロナウイルス感染症対策本部から全国すべての小学校、中

<sup>13</sup> 厚生労働省ホームページ [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_08906.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_08906.html) (2022・6・16 最終閲覧)

<sup>14</sup> 首相官邸ホームページ [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel\\_coronavirus/taisaku\\_honbu.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html) (2022・6・22 最終閲覧)

<sup>15</sup> 厚生労働省ホームページ [https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_09241.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_09241.html) (2022・6・16 最終閲覧)

<sup>16</sup> <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200210/k10012280171000.html> (2022・6・12 最終閲覧)

<sup>17</sup> 資料番号 1

学校、高等学校、特別支援学校について、3月2日から春休みまで臨時休業を行うよう要請があり、また、厚生労働省から、保育所等は原則として開所していただきたい旨の事務連絡があったため、横浜市では3月3日から市立小学校等を一齐臨時休業したが、保育所や放課後児童クラブについては、感染を防止しつつ事業を継続することとした<sup>18</sup>。

また、当時の令和2年横浜市会第1回定例会では、横浜市に対してマスク不足等に対応するよう求める多数の指摘・要望がなされた。

例えば、3月2日の予算第一特別委員会（健康福祉局関係）では、委員から「国内のマスク不足は本当に深刻な状況になっている」と指摘され、横浜市として、市内医療機関、高齢者施設あるいは在宅介護現場でのマスク不足にどのように対応するのかについて質疑があり<sup>19</sup>、同月10日の予算第一特別委員会（こども青少年局関係）では、放課後児童育成事業、保育・教育施設等におけるマスク不足への対応について、「感染防止対策を放課後児童クラブ任せにせず、局としてマスクや消毒液などを提供すべき」などの要望があった<sup>20</sup>。

#### ウ 備蓄分のマスク等の提供

このころには横浜市に、新型インフルエンザ対策用として、あるいは、職員の事業継続計画（BCP）用として、マスク等の備蓄が一定量あったが、市内の医療機関、児童福祉施設、高齢者施設等のマスク不足に対応するため、市の備蓄を提供する必要性が生じ、3月5日の市長定例会見では、保育所等に市役所が備蓄していたマスクや消毒液を提供することを調整中であると発表され<sup>21</sup>、3月12日には横浜市が備蓄していたマスクにつき、高齢者・障害者福祉施設等に約38万枚、保育所等の児童福祉施設等に約12万枚を配布することが公表された<sup>22</sup>。

こうした備蓄分のマスク等の提供については、3月13日の健康福祉・医療委員会において、ダイヤモンド・プリンセス号の対応を含めて、市内の医療機関に10万枚強のマスクを提供したこと<sup>23</sup>、さらに3月16日のこども青少年・教育委員会では、保育所、幼稚園、放課後児童クラブ、放課後等デイサービス事業等の児童福祉施設など、合計2,323施設・事業所に対し、50枚入り1箱を配布したこと、全市立学校に対し、マスク約21万枚を配布したこと<sup>24</sup>、同日の政策・総務・財政委員会では、総務局危機管理室で備蓄していたBCP対応の職員用マスク161万枚につき、区役所、庁内、学校を含めた局に約58万枚を配布し、高齢者施設、障害者施設、児童福祉施設に50万枚を提供したため、残りが53万枚になったこと<sup>25</sup>が報告されている。

<sup>18</sup> 資料番号2、首相官邸 新型コロナウイルス感染症対策本部（第15回）議事概要

<sup>19</sup> 資料番号3

<sup>20</sup> 資料番号8

<sup>21</sup> 資料番号7

<sup>22</sup> 資料番号9

<sup>23</sup> 資料番号10

<sup>24</sup> 資料番号11

<sup>25</sup> 資料番号12

#### エ マスク不足の深刻化

国内では、3月13日には新型インフルエンザ等対策特別措置法が改正され、新型コロナウイルス感染症を同法の対象としたが、マスクの供給不足は横浜市のみならず全国的に深刻化し、3月15日には国民生活安定緊急措置法施行令により、マスクの高額転売が禁止された。

#### オ 横浜市新型コロナウイルス対策本部での調達方針

前記法改正に伴い設置された横浜市新型コロナウイルス対策本部では、3月26日に対策本部会議を開き、マスク不足への対応として、総務局、国際局、こども青少年局、医療局、教育委員会事務局、健康福祉局を中心とした「マスクチーム」を立ち上げ、マスク等の調達、市内医療機関をはじめとする各種施設等への配布先調整等に取り組んでいることが報告された。

その際、3月25日現在の備蓄状況は、総務局約50万枚（BCP用）、健康福祉局約23.4万枚（感染症対応医療機関配布用）であるが、後者は同週末には全てなくなる見込みであるとされ、今後の調達予定として、国際局にて健康福祉局、総務局分として130万枚購入に向け対応中であることが報告されている<sup>26</sup>。ヒアリングによれば、このように国際局が調達を担ったのは、すでに国内でマスクの調達が困難になっていたことから、海外から調達するほかないと判断されていたためである。

国際局は、上海市の協力により、緊急契約でマスク130万枚を調達することに成功し、4月2日の記者発表では、「引き続き、マスク不足に対応するために、本市は継続してマスク調達を実施してまいります」との方針が示されている<sup>27</sup>。

#### カ 「緊急事態宣言」の発出

4月7日には、新型インフルエンザ等対策特別措置法に基づく「緊急事態宣言」が史上初めて神奈川県を含む7都府県に発出され、横浜市も対象地域となった。

同日、厚生労働省から、横浜市を含む保健所設置市に対し、感染が発生した社会福祉施設等において継続した支援が行えるよう、衛生・防護用品の備蓄と当該施設等への迅速な供給に協力するよう事務連絡が発出された<sup>28</sup>。そのため、横浜市においては、マスクのみならず、使い捨て手袋、ガウン・ゴーグル等の衛生・防護用品も確保する必要が生じた。

しかしこの頃には、医療機関において医療用ガウンの不足も深刻になっており、政府から経済3団体のトップに対して医療現場で不足しているガウンの代替品の提供が要請され<sup>29</sup>、医療用ガウンの製造経験のない国内縫製事業者等においても生産に着手できる体制を強化するため、型紙データが無償で公開されるなどしていた<sup>30</sup>。

<sup>26</sup> 資料番号14

<sup>27</sup> 資料番号15

<sup>28</sup> 資料番号16

<sup>29</sup> <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/statement/34256.html> (2022・6・12 最終閲覧)

<sup>30</sup> <https://www.meti.go.jp/press/2020/04/20200417003/20200417003.html?from=mj> (2022・6・12 最終閲覧)

各局からのヒアリングでも、この当時の医療機関では、マスクをはじめ、フェイスシールド、ガウンといった医療用資器材が不足しており、医師会等から横浜市に提供を求める要望があったとのことであった。

4月11日には、全国的に新型コロナ感染が確認された者の数が720人を確認<sup>31</sup>し、いわゆる「第一波」で最も多い感染者数が確認されたが、横浜市でも同日に当時最も多い36人の新規陽性患者数を確認している<sup>32</sup>。

キ 「物資チーム」によるマスク等の調達

4月7日に開かれた横浜市新型コロナウイルス対策本部会議では、不足している医療用資器材の確保のため、これまでの「マスクチーム」を解消し、無症状者や軽症者の宿泊に必要な物資の支援、防護服の確保なども含め取り組む「物資チーム」として再編成することが決定された。この「物資チーム」は、経済局長をチーム長として、5つのグループからなり、そのうち、国際局国際連携課をリーダーとする、経済局誘致推進部、財政局契約第二課、こども青少年局、健康福祉局、医療局、教育委員会事務局により構成された「大規模調達グループ」が、①マスク（医療用含む）、②エタノール（手指消毒剤）、③個人用感染防護具を重点取扱物資として、大規模調達、受注調整等を担当することとした<sup>33</sup>。

「物資チーム」は、同月20日付け「新型コロナウイルス感染症対策に係る物資の調達等について（通知）」により、マスク等の物資の調達についての考え方を各区局に示した。そこでは、各区局での調達を原則としつつ、現状では世界的な需要の高まりにより調達が困難であることから、緊急的かつ大規模需要については、当面の間、物資チームが発注先とのコーディネート等の支援を行うが、契約・支出手続及び納品にかかる詳細部分の調整は発注区局で実施するものとされた。また、調達困難な重点取扱物資のニーズの全体像を把握し、市として優先順位の高い部署に配布していくため、ニーズ調査が実施されることになったが、優先配布先については、市全体で相当量のニーズが見込まれ、全てのニーズに対応することが困難であるため、市民の生命に関わる業務・部署から優先的に対応するとされ、物資の種類・数量や配布先によっては、かなりの時間を要する可能性が高いため、各区局での独自調達も同時進行で進めるよう要請されていた<sup>34</sup>。

ク 令和2年5月補正予算

4月28日の横浜市新型コロナウイルス対策本部会議では、新型コロナウイルス感染症の拡大防止と市民生活の安全・安心の確保に向け、補正予算案について説明された<sup>35</sup>。

同補正予算案は、5月12日からの令和2年第1回臨時会で審議されたが、「ア 感染拡大防止策と医療提供体制の整備」では、以下のとおり医療資器材を大量に調達する予

<sup>31</sup> <https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/data-all/>

<sup>32</sup> <https://data.city.yokohama.lg.jp/covid19/#>（2022・6・14 最終閲覧）

<sup>33</sup> 資料番号 17

<sup>34</sup> 資料番号 20

<sup>35</sup> 資料番号 22

定が明示されている<sup>36</sup>。

- (エ) 医療機関等に対する感染防止資器材の緊急配布事業 10億8,700万円(国費4,400万円、一般財源10億4,300万円) 医療機関、高齢者施設及び障害者施設における感染拡大防止を図るため、市が一括してマスクなどを調達し、各施設に配布します。購入物品:サージカルマスク884万枚、N95マスク8万枚、消毒用アルコール14万ℓ、感染防護服5万枚。
- (ケ) 感染症対策物資緊急調達事業 4,500万円(一般財源) 感染症対策物資の世界的な需要の高まりにより各区局での調達が困難な場合に備えて、マスク、消毒用アルコール、個人用感染防護具を調達します。対象物資:サージカルマスク55万枚、消毒用アルコール4,000ℓ、個人用感染防護具500セット。配布方法:各区局で調達困難な場合に、以下の優先順位で配布。第一 市民の生命に関わる業務(医療機関、感染者受入施設、救急業務等) 第二 高齢・障害・保育・児童、教育関連施設等
- (サ) 学校施設における感染症対策事業(学校環境整備) 1億1,200万円(国費5,600万円、一般財源5,600万円) 学校施設内での感染症防止対策として、教職員や必要に応じて児童生徒等に配付するマスク、消毒液、児童生徒の健康観察用に非接触型体温計等を購入します。マスク 小・中・高・特支:110万枚、教職員等:85万枚。
- (ソ) 救急隊感染防止対策資器材緊急確保事業(救急運営費) 1億5,000万円(一般財源) 救急隊等の感染防止対策の徹底を図り、救急搬送を着実に実施するため、マスク、防護服等の感染防止対策用資器材を調達します。購入物品:サージカルマスク37万枚、N95マスク8万枚、感染防護服7万着、感染防止用グローブ21万組、ゴーグル2,000個、回路用鼻フィルタ1,000式、消毒用アルコール3,000ℓ。

同補正予算案は、5月12日の令和2年第1回臨時会で審議されたが、質疑では議員から、「市民の生活にかかわる医療機関をはじめとした感染症受け入れ施設の現場で懸命にご対応いただいている方々にとって医療用マスクや個人用防護具などの感染症の対策物資は非常に重要」、「世界的に感染症対策物資の需要が高まり入手困難な状況が続く中、スピード感を持って調達していくことが大切」、「今回の補正予算議案では、例えばサージカルマスクだけを取り上げても、医療機関、高齢者施設、障害者施設への配付で884万枚、救急隊等に37万枚、学校施設で195万枚、ほか55万枚、計1,171万枚と非常に多くの物資の調達が予定」、「本市が感染症対策物資を確保した情報について積極的に発信していくべき」といった質疑がなされた。これに対して林市長(当時)は、「新たに開拓した供給先からマスクや消毒用アルコール、防護服等の緊急かつ大規模な調達を進めております」、「防護服が一番足りない」、「防護服につきましては5月中旬に50万枚が入荷する予定」、「医療用のサージカルマスクにつきましては5月下旬に627万枚が入ってくる予定」などと答弁している<sup>37</sup>。

同補正予算案は、その後に委員会でも審議され、5月15日に開催された本会議で、原

<sup>36</sup> 資料番号 23

<sup>37</sup> 資料番号 26

案どおり可決された<sup>38</sup>。

なお、市場ではマスクの供給が次第に落ち着きつつあったが、医療機関からは横浜市に対し、引き続き医療用資器材の不足が訴えられており、例えば5月18日付けで総務局総務課長から各局市会担当課長あてに発出された依頼文に添付されている「企業団体よりの新型コロナウイルス感染症対策本部要望」によると、神奈川県看護連盟から「マスク、アイガード、手袋、ガウン、キャップ等を患者毎に交換することは感染防止の基本ですがこうした感染防護具が不足し、患者毎に交換できない状況にあります。更に感染を拡大させないためにも早急に医療機関等に行き渡らせることが不可欠です。また、環境及び皮膚消毒液、非接触体温計も不足しています。医療の安全確保と安心な療養環境の整備を図るため、物流面も含めた十分な供給体制の確保を図っていただくようお願いいたします」との要望が寄せられていた<sup>39</sup>。

#### ケ 「緊急事態宣言」の解除

第一波は次第に落ち着きを見せ、「緊急事態宣言」は5月25日に解除された。

同日に開かれた横浜市新型コロナウイルス対策本部会議では、医療用資器材の調達状況について、「マスク：調達できている」、「防護服：重点的に調達を進めている（近日中に50万枚納品予定）」、「手袋：重点的に調達を進めている」との報告がされている<sup>40</sup>。

こうした状況を受けて、同月27日の「【物資チーム】緊急契約の継続に係る検討」では、「状況が通常に戻り次第、通常調達可能な物資は通常契約で対応すべき」としつつも、「大規模調達グループのスキームを活用し、今後1か月程度は緊急契約での物資調達を行うことは妥当」とする方針が示された<sup>41</sup>。

#### コ 「第二波」への対応

6月1日には段階的に市立学校の教育活動が再開されたが、同月末には再び新規陽性者数が増加に転じ、7月17日には、神奈川県内で新型コロナウイルスの新たな感染者が40人以上確認され、直前1週間の感染者数が基準を超えたとして、「神奈川警戒アラート」が発動された<sup>42</sup>。

この頃、首都圏においては接待を伴う飲食店に関連して新型コロナウイルスの感染拡大が見られ、いわゆる「第二波」に備えた予防対策・準備が求められたため、横浜市では、7月16日に記者発表を行い、医師と保健師等による疫学調査チーム（Y-AEIT）を設置した上、接待を伴う飲食店の店舗に向いて、検査の検体採取を行うなどの感染防止策強化を図ることを明らかにした<sup>43</sup>。

8月中旬には、いわゆる「第二波」が到来し、横浜市では8月15日に当時最も多い

<sup>38</sup> 横浜市会 令和2年第1回臨時会会議録（第7号）

<sup>39</sup> 資料番号 31

<sup>40</sup> 資料番号 32

<sup>41</sup> 資料番号 34

<sup>42</sup> <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200717/k10012520661000.html>（2022・6・12最終閲覧）

<sup>43</sup> 資料番号 38

57 人の新規陽性患者数を確認している<sup>44</sup>。

こうした状況に対応するため、同月 24 日の横浜市新型コロナウイルス対策本部会議では、令和 2 年度 9 月補正予算案の説明がされ、医療機関等に対する感染防止資器材の追加配布が行われることになった。具体的には、同補正予算案の「1. 一般会計歳入歳出予算補正」、「(1) 暮らし・経済対策補正」、「ア 市民と医療を守る」において

(七) 医療機関等に対する感染防止資器材の配布事業(感染症・食中毒対策事業) 8 億円(県費 7 億 5,000 万円、一般財源 5,000 万円) 医療機関等における感染拡大防止を図るため、ガウンなどの必要な感染防止資器材が不足することがないように調達し、追加配布します。対象物資: ガウン、フェイスシールド、N95 マスク等

とされ、ガウンやフェイスシールド等を追加で調達し、配布する方針が明示された<sup>45</sup>。なお、数量については具体的な記載がないが、ヒアリングによれば、サージカルマスク 150 万枚、N95 マスク 21 万枚、フェイスシールド 21 万枚、プラスチックガウン 61 万枚、アイソレーションガウン 20 万枚、ニトリルグローブ 240 万枚、個人防護具セット 10 万組、消毒用アルコール 400ℓ の取得が予定されていた。

同補正予算案は、9 月 3 日からの令和 2 年第 3 回定例会で審議されたが、9 月 11 日の健康福祉・医療委員会では、「医療機関等に対する感染防止資器材の配布事業ですが、医療機関等における感染拡大防止を図るため、ガウンなどの必要な感染防止資器材が不足することがないように調達し、追加配布する」旨の補足説明に対し、委員からは、「ガウンと N95 マスク、医療機関で本来これは使い捨てにもかかわらず、使い回しをしていると聞いておりますので、本来の使い方ができるような数の配布をお願いしたいと思います。また、手袋が足りないという声も届いておりますので、こちらもしっかりと配布をお願いしたいと思います」との指摘がなされ、9 月 16 日の本会議において、原案どおり可決されている<sup>46</sup>。

#### サ 冬季に向けた対応

9 月 4 日には、厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部から、「次のインフルエンザ流行に備えた体制整備について」が発出され、横浜市に対しても、季節性インフルエンザの流行期に備えた体制整備について、本年 10 月中を目途に取り組むように要請がなされた。それによれば、診療・検査医療機関向けの個人防護具として、サージカルマスク、眼の防護具、長袖ガウン、手袋の装着が推奨され、必要な個人防護具が行き渡るよう、国から配布を行う予定であると記載されている<sup>47</sup>。

しかし、この当ても医療用資器材の流通が世界的に不足しており、健康福祉局には医療現場から、特にニトリルグローブとガウンの必要性が強く訴えられていた。そのため、

<sup>44</sup> <https://data.city.yokohama.lg.jp/covid19/#> (最終閲覧 2022・6・14)

<sup>45</sup> 資料番号 40

<sup>46</sup> 横浜市会 令和 2 年第 3 回定例会会議録 (第 13 号)

<sup>47</sup> 資料番号 41

国の対応を待たずに、市として早急の対応をとらなければならない状況にあった。実際に、令和2年12月8日の「新型コロナ対応に必要な医療用手袋が不足 現場から不安の声」とするニュース記事によれば、「医療用の使い捨て手袋は現在でも不足」、「手袋不足は院内感染にもつながる問題で、戦う武器がなくなると言っても過言ではない」、「4月以降、合成ゴム、ニトリルの手袋が手に入りにくくなり、7月以降はおよそ1か月に1度しか納入されないようになるなど、不足がより深刻になっている」等の状況が報道されている<sup>48</sup>。

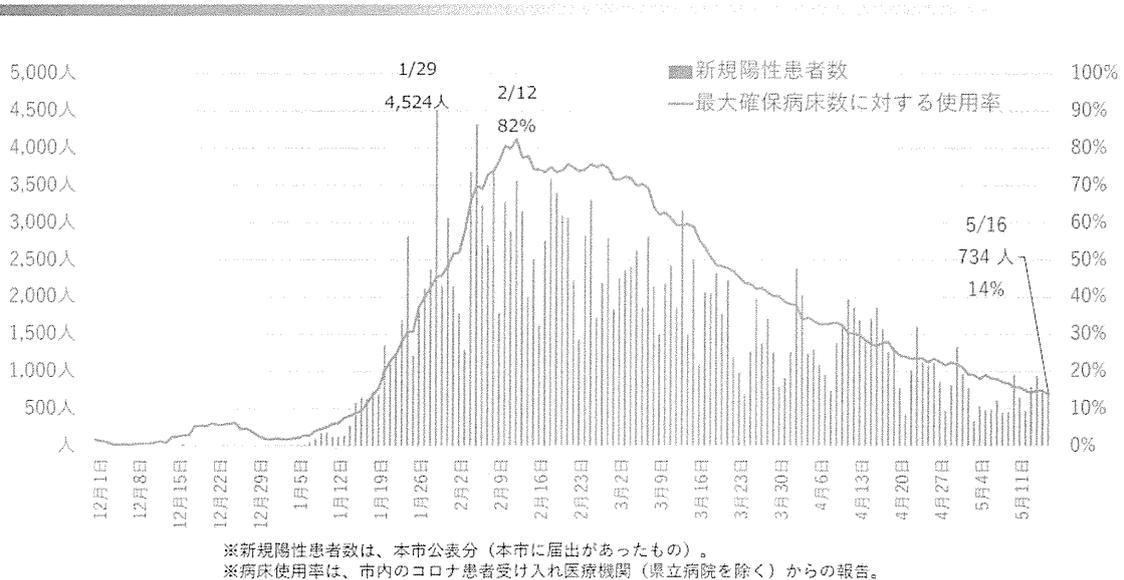
マスクについては、4～5月当時と比較すれば流通が回復していたものの、新型コロナウイルス感染症が拡大した後に初めて冬季を迎え、インフルエンザと並行して流行した場合にどのような状況になるかが不明だった時期であり、再びマスク不足の状況が発生するおそれも否定できなかった。

#### シ オミクロン株の驚異的な増加

令和4年1月に入り、それまでのウイルスが変異し、強い感染力を持つオミクロン株が猛威を振るうようになった。新規陽性患者数は、全国的に驚異的なスピードで増加し、国内では1月12日に1万人を、1月18日に4万人を超えるに至った<sup>49</sup>。

当時の横浜市における新規陽性患者数及び病床使用率の増加状況は、医療局から提供されたグラフのとおりである。特に2月12日には最大確保病床数に対する使用率が82%に到達しており、このように病床使用率が急増していく中、病床を確保するだけでなく、患者に対応する医師、看護師等の医療従事者の確保が重要な問題になっていた。

#### 新規陽性患者数と病床使用率の推移（令和4年5月16日時点）



<sup>48</sup> <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201208/k10012752601000.html> (2022・6・12 最終閲覧)

<sup>49</sup> <https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kokunainohasseijoukyou.html> (2022・6・20 最終閲覧)

医療従事者については、すでに令和3年8月13日付け厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部による事務連絡「新型コロナウイルス感染症対策に従事する医療関係者である濃厚接触者に対する外出自粛要請への対応について」に基づき、濃厚接触者である医療従事者は、無症状で、毎日業務前に抗原定量検査（やむを得ない場合は抗原定性検査キット）により検査を行い、陰性が確認できれば、医療に従事することが可能とされていたため<sup>50</sup>、引き続き十分な量の検査キットを確保する必要があり、確保できなくなれば医療体制の維持が困難になるおそれもあった。

また、オミクロン株の感染急拡大を受けて、医療のみならず、高齢者・障害者等の生活支援、国民が必要最低限の生活を送るために不可欠なインフラ運営等の社会機能を維持する業務を維持することが社会的な課題となった。

そのため、厚生労働省新型コロナウイルス感染症対策推進本部では、令和4年1月5日付けで発出した事務連絡「新型コロナウイルス感染症の感染急拡大が確認された場合の対応について」を、1月14日に一部改正し、地域における社会機能の維持のために必要な場合には、自治体の判断により、社会機能を維持するために必要な事業に従事する社会機能維持者に限り、新型コロナウイルス検査陽性者の濃厚接触者であると認められる場合であっても、無症状であり、かつ、検査キットにより陽性者との接触等から6日目及び7日目に検査を行って陰性が確認できれば、本来10日間とされている待機期間を待たずに、待機を解除することができるとした<sup>51</sup>。なお、同事務連絡は1月28日に再度一部改正され、濃厚接触者は原則7日間で8日目に解除とするが、社会機能維持者に限っては2日間にわたる検査を組み合わせることで、5日目に解除とされ、検査キットを使用することでより早期に職場復帰できるようになった<sup>52</sup>。

横浜市新型コロナウイルス対策本部本部運営チーム会議は、1月16日、職員に濃厚接触者が出たときの対応について協議し、エッセンシャルワーカーについては、国の基準に基づき、抗原検査の実施により待機期間を10日から6日又は7日に短縮する、保健所による調査・判定が遅れる場合には、市でガイドラインを策定し、検査キットによる検査結果により、業務従事を可能とする、検査キットの調達を至急進めるといった方針が決定された<sup>53</sup>。

1月19日には、神奈川県を含む1都12県が新型インフルエンザ対策特別措置法による「まん延防止等重点措置」の適用区域に追加され、横浜市も対象となった。同月20日に開かれた横浜市新型コロナウイルス対策本部会議では、休園となった保育所等への新たな支援として、エッセンシャルワーカーである保育士等が濃厚接触者となり、業務に従事できなくなった際に、自宅待機期間の短縮（10日→7日）を図ることができるように、検査キットを市で新たに購入し、これを活用することによって、休園した保育所等

---

<sup>50</sup> 資料番号 44

<sup>51</sup> 資料番号 45

<sup>52</sup> 資料番号 50

<sup>53</sup> 資料番号 46

が少しでも早く運営再開できるように支援を行うことが決定された<sup>54</sup>。

もともと、全国的に検査キットを活用することで濃厚接触者の待機期間が短縮されることになったため、需要が急増することになり、国内では検査キットが不足した。1月24日のニュース記事では「東京中央区にある薬局では、先週半ば以降、業者に追加の注文をしても確保できない状態になっていて、24日の時点でも今後の入荷の見通しは立っていない」、「千葉市の診療所でも、キットが底をつく状況が起きている。24日朝、以前から注文していた200人分の抗原検査キットが届いたが、今後の供給のめどは立っておらず、このままのペースだと2日で足りなくなる見込み」などと報道されている<sup>55</sup>。

こども青少年局の調査によれば、抗原検査キットを活用して濃厚接触者になった保育士等の自宅待機期間の短縮を図るとともに、令和4年2月2日から濃厚接触者の特定に保健所の判定を要しない時限的措置を実施したところ、1月24日から2月1日までに感染が確認された園のうち、開園継続できた園の割合は21.9%、1日以上休園した園の割合は78.1%、そのうち一部保育再開できた園の割合は13.0%、一部保育再開までの平均日数は4.3日であったのに対し、2月2日から3月15日までに感染が確認された園のうち、開園継続できた園の割合は44.4%、1日以上休園した園の割合は55.6%、そのうち一部保育再開できた園の割合は70.1%、一部保育再開までの平均日数は1.4日と改善しており、一定の成果があったとされている<sup>56</sup>。

また、医療局作成資料によれば、医療従事者の出勤停止状況も、令和4年2月10日の1,079名をピークとして、改善傾向に向かったと認められる。

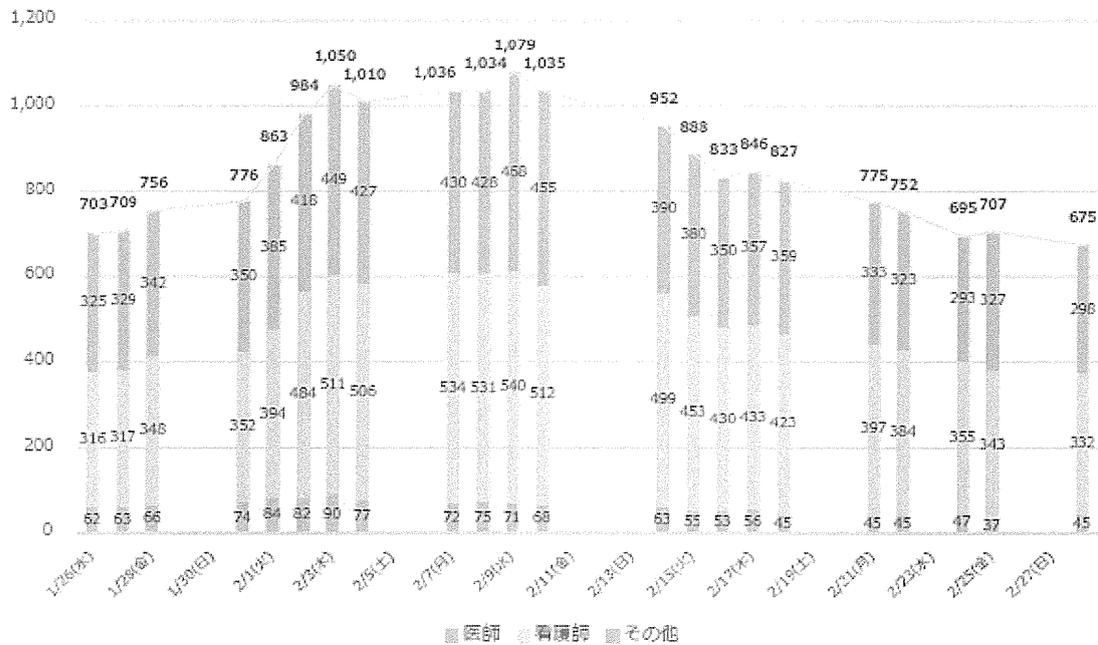
---

<sup>54</sup> 資料番号 47

<sup>55</sup> <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220124/k10013446941000.html> (2022・6・12 最終閲覧)

<sup>56</sup> 資料番号 53

医療従事者の出勤停止状況（市内モデル医療機関）



医療従事者の出勤停止状況報告

○ 概要

新型コロナウイルス感染症の影響で一時的に出勤停止せざるを得なくなっている職員（医師、看護師、その他職員）の数を県に kintone で報告

○ 報告対象

- ① 新型コロナウイルス感染症の陽性患者または濃厚接触者となった職員
- ② その他、コロナに起因すると考えられる理由で一時的に出勤停止となっている職員  
 (例) 子が通園・通学している保育園・学校がクラスターにより、休園・休校となった等の理由で在宅せざるを得ない職員

○ 報告日

平日のみ(金曜日の人数は月曜日に報告)  
 (例) 1月11日(火)の出勤停止数は、1月12日(水)正午までに入力  
 1月14日(金)の出勤停止数は、1月17日(月)正午までに入力

(2) 財産取得の経緯

ア 番号1から番号6について

前記(1)・エからク記載のとおり、令和2年4月から5月にかけての間、マスク等の医療用資器材の需要が大幅に高まる一方で供給が不足し、国内、国外を問わず「争奪戦」の様相を呈していたことが認められる。

ヒアリングでも、この当時は市の備蓄が尽きるかもしれない状況において、「物資チーム」の支援の下、各局とも、医療用資器材を調達できる場所があれば、早急に、可能な限りの量を調達するという方針に基づき、調達を実施していたことが確認できた。

番号1のマスクの取得は、資料番号19によれば、「物資チーム」の取組として、すでに国際局が調達に成功していたマスク130万枚に加え、マスク327万枚を調達したものであるが、その内訳は教育委員会事務局に195万枚、こども青少年局に132万枚を割り

当てることになっていた。このように教育委員会事務局とこども青少年局が共同してマスクを調達したのは、当時の緊急状況のため「物資チーム」が取りまとめをしたことによるものである。しかし、仮に両者が別々にマスクを調達していた場合、単価は1枚あたり47.5円であるから、こども青少年局分が6,270万円、教育委員会事務局分が9,262万5,000円となって、1億円を超えなかった。なお、番号1については、「友好都市の上海でマスク327万枚調達」として、報道により公表されていた<sup>57</sup>。

番号2及び番号3のフェイスシールド4万枚、アイソレーションガウン50万枚、個人防護具セット6万セット、サージカルガウン6万枚の取得は、前記(1)・クに記載したとおり、令和2年市会第1回臨時会での補正予算案の審議において、市長から「防護服が一番足りない」、「防護服については5月中旬に50万枚が入荷する予定」などと答弁されていたものに相当すると認められる。同補正予算案では、医療機関等に対して緊急配布するため、感染防護服5万枚を取得する予定も明示されていた。

番号4及び番号6で健康福祉局が取得したマスクは合計626万6,000枚になるが、ヒアリングによれば、これは前記令和2年市会第1回臨時会での市長の答弁で、「医療用のサージカルマスクにつきましては5月下旬に627万枚が入ってくる予定」と言及されているマスクに相当するものだと確認された。実際には、番号4の5月26日の契約により274万枚（大人用9万2,000枚及び一般用264万8,000枚）を取得し、番号6の6月22日の契約で352万6,000枚を取得しているが、資料番号33の起案用紙によれば、「サージカルマスク（一般用）2,648,000枚（3,526,000枚は7月納品予定）」との記載があり、そもそも番号4と番号6は一体の契約で、マスク626万6,000枚をまとめて取得しようとしたものの、一部納品が遅れたために、先に番号4の契約をし、その後に番号6の契約をしたものと認められる。

なお、番号4、番号5及び番号6により、健康福祉局が取得したマスクは合計877万6,000枚になるが、ヒアリングの結果、補正予算案で明示されていた「マスク884万枚」に相当するものだと確認された。

番号4ではこども青少年局がプラスチックガウン28万4,700枚を取得しているが、単価198円であるので合計5,637万600円となり、単独で取得していれば1億円を超えることはなかった。

番号5の消防局によるマスクの取得は、ヒアリングによれば、消防局はそれ以前から定期的に指定業者からマスクの納品を受けていたものの、マスク不足の影響で指定業者がマスクを納品できなくなったため、不足分として4万枚を購入したとのことであり、単価45.65円であるので合計182万6,000円となり、これも単独で取得していれば1億円を超えることはなかった。

#### イ 番号7について

番号7のサージカルマスク200万枚、プラスチックガウン61万枚、ニトリルグローブ

---

<sup>57</sup> <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200505/k10012418411000.html> (2022・6・12最終閲覧)

500万枚の取得は、前記(1)・コ及びサ記載のとおり、「第二波」及び冬季のインフルエンザ流行に備えるためのものであった。

ウ 番号8から番号11について

番号8、番号9、番号10及び番号11の抗原検査キットの取得は、前記(1)・シのとおり、オミクロン株による驚異的な感染拡大により社会機能の維持が危ぶまれたため、社会機能維持者が濃厚接触者となっても早期に職場復帰を可能にするためのものであったと認められる。

当時の報道及びヒアリングによれば、この当時、検査キット需要が急増し、すでに品薄状態になっており、以前のマスクのときと同様の「争奪戦」の様相を呈していたといえる。とりわけ、この時点ではオミクロン株に対応できる検査キットでなければ意味がなかったため、調達すべき検査キットの対象も限られていた。

医療局では、調達にあたった担当者が、1月24日の時点でオミクロン株に対応できるキットを取り扱っていたメーカー11社に直接連絡して交渉しても、2月に納品可能と回答があったのは2社しかなかったため、その中で1回あたりの単価が安かったアボット社の国内代理店と同月25日に50万回分を契約した。また、同日、こども青少年局も同事業者から、14万回分(番号8)を契約した。

その後、アボット社の納期が遅延したため、必要な数量を早期に確保する必要が生じ、アボット社に比較すると若干高価ではあったものの、マルコム社の国内代理店から、2月8日に5万回分を(合計5,830万円で1億円を超えないため議決の対象外)、2月10日に10万回分を(番号10)、2月17日に45万回分を(番号11)、それぞれ契約した。その結果、当初アボット社と契約していた50万回分のうち、31万回分を解約して、アボット社からは19万回分のみ納品を受けた(番号9)。

### (3) 財産取得の評価

ア 緊急契約によったこと

新型コロナウイルス感染症対策のために物品を緊急契約で調達することが認められるのは、前記4・(3)記載の財政局長通知によって緊急契約によることができる場合のうち、(2)に規定された、「大規模な震災や風水害の発生等以外の場合において、即時的に対応を行わないと市民生活及び市職員の安全確保、又は行政サービス(市民に直接的に影響のない内部的な事務等を含む)に重大な支障を生じるときで、発注時に契約書の作成などの通常の契約手続を行う暇がないとき」に該当する場合である。

番号1から番号6、番号8から番号11の財産の取得は、いずれもその当時にマスクをはじめとする医療用資器材あるいは抗原検査キットが「争奪戦」の様相を呈しており、即時的に対応を行わないと市民生活及び市職員の安全確保、又は行政サービスに重大な支障を生じるときであったことは明らかであるから、緊急契約によったことに問題があったとは認められない。

番号7の財産の取得については、当時供給が不足していたニトリルグローブは、同様

に即時的な対応を行う必要が高かったと認められるものの、番号1から番号6当時に比較すると、マスク及びプラスチックガウンについては供給も落ち着いていた時期であり、また、資料番号34記載のとおり、令和2年5月27日の時点で物資チームから「今後1か月程度は緊急契約での物資調達を行うことは妥当」とする方針が示されていたことから、緊急契約によらず、通常の契約手続によるべきであったとの指摘もあり得る。

しかしながら、前記財政局長通知は「通常の契約手続を行う暇がないとき」と定めているところ、前記4・(4)記載のとおり、通常の契約手続によった場合、マスク及びプラスチックガウンを取得するまでに5か月程度かかったものと認められる。番号7の財産の取得に至った経緯は、前記(2)・イ記載のとおり、「第二波」及び冬季のインフルエンザ流行に備えるためのものであったところ、令和2年5月27日の時点では「第二波」の到来まで見越して「今後1か月程度」とする方針が示されていたとは言い難いし、その後も新型コロナウイルス感染症の拡大予測について明確な知見があったとは言い難い状況において、厚生労働省からも「10月中」という早期の対応を求められていたことから、通常の契約手続によって取得に時間を費やす判断をすることはできなかったと認められ、緊急契約によったことが不適切であったとはいえないと考えられる。

なお、前記4・(3)記載のとおり、本件11回の財産の取得以外にも、1億円に満たない物品の取得で緊急契約が多用されていたことが認められる。それぞれの妥当性について今回の調査で判定することはできないが、通常の契約手続によった場合は、1億円に満たない財産の取得であっても、取得までに3か月程度は要すると考えられることから、「通常の契約手続を行う暇がない時とき」に該当するといえるのであれば、緊急契約によったことが不適切であったとはいえない。

#### イ 価格

番号1から6で取得した物品の単価は、

- |            |               |
|------------|---------------|
| ① マスク      | 41.95円から49.5円 |
| ② フェイスシールド | 660円          |
| ③ ガウン      | 198円から880円    |
| ④ 個人防護具セット | 3,960円        |

となっている。

番号7で取得したマスクの単価は、8.8円であるから、これに比較すると番号1から番号6で取得したマスクの単価は高額であるが、令和2年4月22日付けで厚生労働省・経済産業省が発出している「一般消費者向けマスクの市場動向」によれば、輸入マスクについて、「世界的なマスクの需給逼迫を背景に、海外からのマスク調達価格が高騰している。欧米・中東等を含め世界中の企業が激しい調達競争を行っている」、「枚数ベースで流通量の過半を占めていた大容量（50枚入り等）での販売用の使い捨てマスクは、従来、1枚あたり5円から7円程度で仕入れることができていたが、現在、大幅な値上

がりが生じ、35 円から 50 円程度（中央値 44 円）となっている」との記載がある<sup>58</sup>。こうした状況からすれば、番号 1 から番号 6 において、41.95 円から 49.5 円の価格帯でマスクを調達したのは、不相当な高価であったとは認められない。

なお、令和 2 年 5 月 13 日の健康福祉・医療委員会では、補正予算案について審議され、委員から「1 週間ほど前にヒアリングをしたときに、マスクはいくらぐらいなのかと積算の話をしていたら、資料はなかったけれども、たしか 1 枚 50 円から 60 円という話をされた」、「最近ではマスクが暴落している話もあるから、積算のとき以上に買えるのか」旨の質疑があり、「確かにマスクの価格は急激に上がって、逆に急激に下がってきているような状況」、「それぞれ積算している単価等については変動があるものと思っている」旨の答弁がなされている<sup>59</sup>。この質疑・答弁からは、当時マスクの単価が 50 円から 60 円と想定されていたことが認められる一方、マスクの単価は激しく変動している中で、迅速かつ大量にマスクを取得する必要があったことからすれば、41.95 円から 49.5 円でのマスクの調達は、やはり不相当であったとは認め難い。

フェイスシールドについては、当時の販売元から販売単価の推移を確認したところ、社内参考値として令和 2 年 5 月時点で 600 円程度、9 月時点で 145 円程度であったことが報告されており、番号 2 において、令和 2 年 5 月に単価 660 円で取得したことが不相当に高額であったとは認められない。

令和 2 年 10 月には、番号 7 において、プラスチックガウンを単価 46.2 円で取得しているが、アイソレーションガウンについて当時の販売元から販売単価の推移を確認したところ、社内参考値として令和 2 年 5 月時点で 700 円程度、9 月時点で 150 円程度であったことが報告されている。また、令和 2 年 5 月 13 日に開かれた健康福祉・医療委員会においては、委員から、「地域の方から、訪問看護や高齢者施設のほうで感染防護のための服が足りないということで、実は私も民間からの調達も考えてみたのですが、今のところやはり流通が少なく、1 枚当たり安いものでも 700 円くらいしてしまう現状」との指摘がされており、番号 2 及び番号 3 において、770 円から 880 円で取得し、番号 4 及び番号 6 において、198 円で取得していることは、不相当に高額であったとは認められない。

番号 3 の个人防护具セットは、単価 3,960 円で取得しているところ、同様の商品は現在でも単価 4,600 円とされており、むしろ安価であったと認められる。

番号 8 から番号 11 の抗原検査キットの取得の経緯については、前記(2)・ウ記載のとおりであるが、ヒアリングによれば、アボット社は世界的なオミクロン株のまん延に対応するため安価で抗原検査キットを販売していたとのことであり、現在の定価は 1 回当たり 850 円であるから、番号 8 及び番号 9 において、1 回当たり 781 円で取得したことは、むしろ安価であったと認められる。

これに対して、マルコム社の抗原検査キットは、当時はアボット社に比較すれば高価

<sup>58</sup> 資料番号 21

<sup>59</sup> 資料番号 28

であったが、現在の定価は1回当たり1,300円で、番号10及び番号11においては、1回当たり1,144円から1,135円程度で購入しているから、十分に安価で取得していたといえる上、調達の方法として、できる限り安価なアボット社製を優先し、早急に必要な数量に限ってマルコム社の抗原検査キットを購入していた状況も認められるから、取得の価格について問題はなかったと認められる。

#### ウ 数量

ヒアリングの結果、本件11回の財産の取得にあたっては、新型コロナウイルス感染症の拡大を防止するため、「争奪戦」の様相を呈している状況や、基本的には「調達できれば、できるだけ多くの量を調達する」とする考え方により、あるいは、各局が所管する全施設の職員数等に必要な数量を乗じて、取得すべき数量が決められていたものと認められた。

前記(2)・ア及びイに記載したとおり、番号1のマスク「合計327万枚」の取得は、記者発表されて報道されているものの、過大であるとの指摘はされていなかったこと、番号2及び番号3のガウンについては、令和2年5月補正予算案の審議において、「50万枚」といった数量が明示されていたこと、番号4から番号6のマスクについては、同補正予算案の審議において、「合計884万枚」といった数量が明示されていたこと、番号7のマスク等については、令和2年9月補正予算案の審議において、具体的な数量は示されなかったものの、8億円の予算内で購入する旨明示されていたことが認められる。各局においては、市会及び報道機関等に対して、かかる数量についての情報を開示していた状況に加え、市会での審議においても、特に数量について疑義が呈されていた状況が認められないことからすると、当時において「調達できれば、できるだけ多くの量を調達する」とする考え方の下、あるいは、各局が所管する全施設の職員数に必要な数量を乗じて、取得すべき数量が決められていたことについて、必要な数量を確保したことには問題があったとは言い難い。

もっとも、当時調達したマスク等について、現在過剰な在庫が生じ、その保管に多額の費用等が発生しているなどの状況がないか、事後的な検証も必要だと考えられる。そこでヒアリング等により、各局から調達したマスク等の現在の在庫状況を確認したところ、以下のとおりであった。

- |   |
|---|
| <p>① 番号1 こども青少年局で調達したマスク132万枚は、保育所、放課後児童クラブ、児童養護施設等に配布し、約1,100枚の在庫があるが、今後各区の母子保健事業においてすべて配布する予定である。教育委員会事務局で調達したマスク195万枚は、教職員及び児童生徒用に配布し、約39万枚の在庫があるが、今後、必要に応じて学校等に配布する予定である。</p> <p>② 番号2 フェイスシールド4万枚及びアイソレーションガウン50万枚は、市内の約130病院等の医療機関等に配布したほか、感染症対策危機管理用備蓄としており、すべて活用済みである。</p> <p>③ 番号3 個人防護具6万セット及びサージカルガウン6万枚は、医療機関にすべて配布済みである。</p> <p>④ 番号4 健康福祉局で調達したマスク264万8,000枚及びプラスチックガウン28万4,700枚は、医療機関、高齢者施設、障害者施設にすべて配布したほか、プラスチックガウンの一部は感染症対策危機管理用備蓄としており、すべて活用済みである。</p> |
|---|

- ⑤ 番号5 健康福祉局で調達したマスク 251 万枚は、市内の高齢者施設、障害者施設、生活自立支援施設等にすべて配布済みで、消防局で調達したマスク4万枚は、消防局においてすべて消費済みである。
- ⑥ 番号6 健康福祉局で調達したマスク 352 万 6,000 枚は、市内約 130 病院の医療機関、高齢者施設、障害者施設等にすべて配布済みで、一部は感染症対策危機管理用備蓄に回しており、すべて活用済み、プラスチックガウン 12 万 4,200 枚は、医療機関及び認定調査員に配布したほか、一部は感染症対策危機管理用備蓄としており、すべて活用済みである。
- ⑦ 番号7 健康福祉局で調達したマスク200万枚、プラスチックガウン61万枚、ニトリルグローブ500万枚は、医療機関、高齢者施設、障害者施設に配布済みで、一部は感染症対策危機管理用備蓄としており、すべて活用済みである。

抗原検査キットについては、取得に際して「争奪戦」の中、調達数量はあらかじめ明示されなかったが、オミクロン株の感染が驚異的に拡大していた当時の状況に鑑みると、緊急状況下であって、やむを得なかったものといえる。

ヒアリングによれば、検査キットについても、「調達できれば、できるだけ多くの量を調達する」との考え方で取得していたと認められるところ、事後的な検証として現在の在庫状況を確認した結果、以下のとおりであると認められた。

- ⑩ 番号8 子ども青少年局が調達した検査キット 14 万回分は、保育・教育施設。放課後児童育成事業等に配布し、令和4年5月時点で 7,550 回分の在庫があり、今後、保育・教育施設において使用する予定である。
- ⑪ 番号9から番号 11 医療局が調達した検査キット合計 74 万回分は、市内医療機関等に 47 万 2,226 回分、総務局等で 20 万 5,140 回分を活用し、令和4年5月時点で 11 万 2,634 回分の在庫があり、今後、感染状況に応じて追加配布する予定である。なお、これは1億円に満たない緊急契約で調達した5万回分を含む合計に対する在庫である。

以上の在庫の状況からすると、取得したマスクあるいは抗原検査キット等はほぼ配布済みあるいは活用済みであって、事後的に見ても数量が過大であったとまでは言い難い。

ただし、教育委員会事務局のマスクの在庫がやや多く、ヒアリングによれば、児童生徒用のマスクはすべて配布済みで、大人用のマスクのみが残っており、東部学校教育事務所で保管しているため経費等は発生していないとのことであるが、活用方法について今後検討していく必要があると考えられる。

また、健康福祉局では、一部のマスクやガウンについて、感染症対策危機管理用備蓄として活用する方針を示しているものの、ヒアリングによれば、具体的な備蓄計画についてはこれから策定するとのことであったため、これまでの備蓄計画の見直しも含めて、備蓄用として適正に活用することができるよう検討する必要があると考えられる。

#### エ 小括

以上、今回の調査方法で確認したところ、新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、通常の契約手続によらずに緊急契約の手続によったこと、当時の価格、取得した数量について、不適切であったと認めることはできなかった。

もっとも、前記4・(1)記載のとおり、マスク等の医療用資器材あるいは抗原検査キッ

トを予定価格1億円以上で買入れをするのは、地方自治法及び条例で定める「財産の取得」にあたり、横浜市会の議決が必要であったことは明らかで、現在では議会からの追認を受けて瑕疵は治癒されているとはいえ、財産の取得は必要な手続を欠くもので、違法であったと認められる。

#### (4) 議決を欠いた原因

##### ア 法令の理解及び行政職員としての意識が不足していたこと

議会の議決を欠いた原因について、各局に書面での回答を求めた結果、発注した物品はいずれも消耗品であるため、議会の議決を要する「財産の取得」には該当しないと軽々に判断しており、消耗品も動産である以上「財産」に該当するという基本的な理解が不十分であったことが認められる。これはすなわち行政に携わる職員としての意識の問題でもある。地方自治法の逐条解説によるまでもなく、議会の議決が重要であることは明らかであり、いかなる場合に議会の議決が必要かという行政執行における基本的な事項について認識が不十分であったとすれば、行政職員としての意識に欠けているところがあったのではないかと指摘せざるを得ない。

前記2記載のとおり、本件は健康福祉局内での打合せにおいて、同局総務課職員の「県は抗原検査キットを調達した際、議会に諮っていたようだ」との発言をきっかけに発覚したものであるが、それまでに本件11回の財産取得及び回議に関与した職員において議決の要否に係る問題意識が示されず、決裁過程においても議会の議決が必要なのではないかという疑義が呈されることがなかった要因について、単に法令の理解不足という捉え方をするのではなく、法令に基づいて行政を執行すべき市職員・幹部としての意識の問題であると捉えるべきである。

##### イ 緊急事態下で経験に乏しい業務を行わざるを得なかったこと

前記5・(1)記載のとおり、今般の新型コロナウイルスの感染拡大は、未曾有の事態であったとあって過言ではない。爆発的な感染拡大が繰り返し発生し、予測が困難な状況で、市全体として至急の対応を迫られ、各局とも物資の調達等に追われる中、部署としても個人としても、初めて緊急契約の手続によった事例もあった。また、それまでに1億円以上の財産の取得に係る手続を行った経験に乏しかった局もあり、平時であれば、具体的な手続や留意点について所管部署から説明を受け、順次誤りがないか確認しながら手続を進めるところ、本件については、担当職員が不慣れな業務を突如として行わなければならなかったものであり、そのことが前記の理解不足等と相俟って、議決の欠如を招いた一因であることは否定し難い。

##### ウ 緊急事態を想定したマニュアル及び手続の不備

本件11回の財産の取得当時、手続に関するマニュアルとして、前記緊急契約に関する財政局長通知が存在したところ、同通知には、緊急契約の場合であっても、1億円以上の財産を取得するには議会の議決が必要である旨の記載が欠落していた。したがって、各局が同通知のみに依って手続を行う限り、議決の必要性を認識することは困難であっ

た。これに対し、通常の契約であれば、前記4・(4)記載の手續に従って締結されるところ、①の事前相談、⑧の第二委員会での説明のための資料作成、⑨の調達公告といった手續に、契約第二課が関与し、例えば、入札説明書に「横浜市議会の議決に付さなければなりません」と明記していることなどから、議決の欠如という事態は生じていなかった。よって、通常の契約手續による限りでは、関係部局の連携が確保され、チェック機能が働くようになっていたと言える。

しかしながら、緊急契約については、各局の責任において契約手續を完遂させることが求められていたことから、不慣れな部署においてはマニュアルに基づいて手續を進めるほかなく、しかも、緊急事態下で各局がそれぞれ至急の対応に追われる中では、横の連携が不足するのが常である。そのため、本件においても、チェック機能が働くことなく、議決の欠如という事態が生じたものと認められる。

すなわち、緊急契約に係るマニュアル（財政局長通知）における記載の不備と緊急事態下における連携確保のための手續の不備が、本件の一因になっていたと考えられる。議会の議決の要否を判断することは財政局の本来の業務ではないにせよ、総務局とのより緊密な連携をいかにして構築すべきであったかを再考する必要がある。

## 6 再発防止策についての意見

### (1) 幹部を含めた全職員に対する研修・指導の徹底

再発を防止するためには、改めて職員1人1人において、消耗品も含め、緊急契約で1億円以上の財産を取得するにあたっては、議会の議決が必要であることを認識し、適時、適切に議会との連絡調整を所管する総務局に照会しつつ、手續を進めていくことが求められる。

そのためには、失敗を繰り返さないという趣旨で、今回議会の議決を欠くに至った原因を職員全体で共有するとともに、法令の理解・知識の習得だけでなく、行政と議会との関係をはじめ地方自治の基本的な事項について理解を深めるための研修を実施し、常に手續の遵守が意識され、法令・条例の確認が励行されるよう指導を徹底する必要がある。

### (2) マニュアル類の整備

議会の議決を欠いた一因には、通常業務において、緊急契約により、あるいは、そもそも1億円以上の財産の取得をする経験がほとんどない局が少なくなかったことも認められ、とりわけ緊急状況下で、日ごろ経験が乏しい業務につき、職員のみ意識で過誤を防止するように求めるのは、やや酷であるように思われる。

そこで、緊急契約をする際のマニュアルを作成するなどして、緊急契約をしようとする際に、職員が自ずと議会の議決の必要性について認識ができるような手立てを講じることも求められる。

この点については、すでに前記緊急契約に関する財政局長通知が改訂され、令和4年5月31日付財契二第363号「緊急を要する契約にかかる議会の議決について（通知）」に

は、「3 事務手続」、「(1) 契約の内容及び契約の相手方の決定」の〔留意事項〕として、「エ 予定価格6億円以上の工事又は製造の請負の契約若しくは予定価格1億円以上の物品の取得は、議会の議決の対象となりますので、ご注意ください。議決に関することについては、総務局総務課調査係に確認してください」との一文が追加されている。

なお、財政局契約部『財務事務の手引き・契約編』の「第1部 総説」の総説23ページに、「(6)契約締結権と議会の議決」という項目が立てられている。「第2部契約事務マニュアル・第2章物品契約」の物品10ページにも、緊急契約について言及されているが、情報が更新されていない箇所も見受けられるため、こちらのマニュアルの更新も求められる。

### (3) 緊急事態下におけるコンプライアンス体制及び手続の整備

再発を防止するためには、緊急事態下において、いわゆる現場における機動性・即応性を確保しながら、全体を統括してコンプライアンスの確保に遺漏なきようにする体制を確保することが求められる。具体的には、部署間の連携を確保することや、法務部門との情報共有を図ることで、チェック機能を確保する方策を構築することが考えられる。平時には確保されているチェック機能が緊急事態下でも維持されるように、体制及び手続を見直す必要がある。

この点、そもそも各局の責任に委ねられている緊急契約は、その性質上チェック機能が働きにくい性質を有しているため、体制及び手続を見直すにあたっては、実現可能性も踏まえながら検討を進めていく必要がある。

例えば、将来において財務会計等のITシステムの見直しをする際、執行同等のデータ作成時に取得額を自動的に確認し、コンピュータ画面上にアラートを発するなどのシステムを構築することも一案であろう。

### (4) 二元代表制における緊急時の対応方法

本件11回の財産の取得に関して各局からヒアリングをした結果、複数の局から、マスクや抗原検査キット等は「争奪戦」の様相を呈していたため、調達できる業者から直ちに調達しなければ、契約が不成立となって横浜市が調達できない事態になっていたおそれがあったとの意見が述べられたところである。

昨今の気候変動に伴う前例なき災害や地震の発生、新たな感染症の発生等、今後も緊急事態が生じる可能性は多分に認められ、至急、大量に物資の調達をしたり、すみやかに大規模工事を行わなければならない場合も想定されるので、早急に対応策を考えておく必要がある。

議会が会期中の場合、1億円以上の財産の取得は、議会の議決を得なければこれを行うことができない。しかし、本件でも明らかになったとおり、即決ないし数時間のうちに対応・決断しなければならない事態も生じるし、深夜早朝に対処しなければならない場合もあり得る。したがって、地方自治法の趣旨及び議会の役割に重きを置きつつ、市として市会の意見等を踏まえながら、議会会期中であっても機動性・即応性・透明性を確保できる

方策を検討すべきである。

なお、地方自治法 179 条 1 項のとおり「議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」は、専決処分を適切に行うことで対応することも考えられる。

## 7 その他参考事項

本件 11 回の財産の取得の妥当性には直接影響しない問題ではあるが、前記 4・(3)記載のとおり、横浜市事務決裁規程等によれば、本件 11 回の財産の取得にあたっては副市長の決裁を受ける必要があったにもかかわらず、番号 1 及び番号 2 の財産の取得においては、起案用紙上での回議が局長までとなっていて、副市長まで回議されていなかった。今後は決裁規程等を確認の上、緊急時においても遵守できるようにすることが求められる。

また、前記財政局長通知によれば、緊急契約の手続については事後的に財政局に報告をしなければならず、横浜市ホームページにおいて公表しなければならないとされているにもかかわらず、報告や公表が大幅に遅れているものがあつた。また、ホームページで公表する期間についても、各局によって理解が一定でないことが確認された。報告や公表は、前記財政局長通知によっても明確な期限が定められておらず、遅延すれば直ちに問題があるとまでは言えないが、報告や公表は、事後的にはあるが緊急契約による財産の取得過程を透明化し、不正がなかったことを積極的に明らかにする意義があることも踏まえ、報告や公表までの期限や、公表の期間についても各局の認識を一定のものとし、今後とも適時、適切な報告や公表に努めることが求められる。